



封面图为鹤鸣 摄影 戚晓云  
(内部资料 免费交流)

## 《黄海学坛》编辑指导委员会

主 任：陈卫红

副 主 任：李晓奇 胡晓军 焦宏图

卫永标 李德新

主办单位：盐城市哲学社会科学联合会

主 编：李晓奇

副 主 编：陈法金 高 齐

编 辑：沈碧云 左建华 张 琴

信 箱：hhxttg@163.com

# CONTENT 目录

2022年第2期(总第155期)

## ■ 领导要论

03 用精彩故事讲好党的恢宏史诗 /陈卫红

## ■ 建设“四新盐城”

05 加快建设高水平国家生态文明建设示范市 /张步胜

12 串场河红色旅游资源开发利用研究 /陈建新

17 长三角一体化背景下盐城市人口赋能经济社会发展研究 /焦微玲

20 教育助推盐城制造业高质量发展的对策思考 /周临震

24 深入推进文化产业与旅游产业融合发展 /张伯铭 张 茜 王慧颖

27 盐南高新区品质生活家园建设研究 /吉 鹏

33 RCEP背景下中韩(盐城)产业园对接亚太自贸先行区的路径选择 /包振山

# 目录 CONTENT

2022 年第 2 期(总第 155 期)

## ■ 观察与思考

38 关于提升盐城中心城市能级的思考 /唐 宏

43 发展养老产业 策应人口老龄化国家战略 /张思强

47 盐城景区景点汉语言文字规范应用状况调查  
/唐余俊

52 提升盐城籍大学生返乡创业意愿的对策建议  
/施桂红

55 盐城地方国有企业信用体系建设提升策略研究  
/葛宝爽

## ■ 历史与文化

58 时代变迁视角下的盐税溯源探析 /陈洪军

62 文化记忆视角下盐城海盐文创产品设计研究  
/戚凤国



封面图为鹤鸣 摄影 戚晓云

(内部资料 免费交流)

编印单位: 黄海学坛编辑部

地 址: 世纪大道 21 号

行政中心 2324 室

邮政编码: 224005

热 线: 0515-86662324

印刷单位: 盐城市华光印刷厂

准印证号: S (2022) 09000021

印刷日期: 2022 年 6 月 20 日

盐城社科微信公众号



扫一扫 关注智汇盐城

# 用精彩故事讲好党的恢宏史诗

□ 陈卫红

百年恰是风华正茂,千秋伟业还看今朝。党的十九届六中全会全面总结党从胜利走向胜利的伟大历史进程、为国家和民族建立的伟大历史功绩,审议通过了《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》),特别是全会充分肯定了文化建设和意识形态工作取得的成绩,为新时代开创党和国家事业新局面提供了坚强思想保证和强大精神力量。盐城市宣传思想文化战线把学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务,坚持讲好党的百年奋斗故事、传承红色基因故事、地方发展成就故事,用一个个有情感、有温度、有力量的好故事,教育引导广大干部群众用党的奋斗历程和伟大成就鼓舞斗志、指引方向,用党的光荣传统和优良作风坚定信念、凝聚力量,用党的历史经验和实践创造启迪智慧、砥砺品格,努力为谱写“强富美高”新盐城建设的现代化篇章提供精神动力、文化滋养和智力支持。

## 一、坚持学深学透,讲好党的百年奋斗故事

《决议》以总结党的百年奋斗重大成就和历史经验为着力点,深刻总结了一百年来党领导人民创造的新民主主义革命的伟大成就、社会主义革命和建设的伟大成就、改革开放和社会主义现代化建设的伟大成就、新时代中国特色社会主义的伟大成就。学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神,要紧密结合党史学习教育,扎实学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史,生动讲好党和人民百年奋斗书写的

中华民族几千年历史上最恢宏的史诗。

**坚持分众学习。**突出党员领导干部带动作用,高质量指导组织各级党委(党组)中心组学习,学细学实党的百年奋斗历程,悟深悟透党百年奋斗的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑。广泛开展中心组学习“四巡”工作,以督促指导机制巩固学习成效。结合支部党课、党校培训、党员冬训冬学等形式,引导党员干部全面学、基层群众一起学,牢固树立党带领全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义新的伟大胜利的信念信心,切实推动全会精神在盐阜大地入脑入心入行入实。

**推进全面宣讲。**遴选骨干力量组建十九届六中全会精神宣讲团,搭建理论名师、宣讲志愿者、百姓名嘴等百支宣讲队伍,实现全体党员宣讲全覆盖。市、县、镇三级联动,开展“十九届六中全会精神进基层”千场宣讲,更好推动全会精神进企业、进农村、进机关、进校园、进社区。将宣讲课堂放在新时代文明实践中心(所、站、点)、红色纪念场所、网红书店、文博场馆等新兴阵地平台,切实提升理论宣讲的感染力、实效性。

**构建立体宣传。**在报纸、电视、微信、门户网站等各类媒体平台开设专题专栏,宣传党的百年奋斗重大成就和历史经验。发挥新媒体优势,采用H5、动画、短视频等形式,制作内容鲜活、受众喜爱的深度报道、评论言论,宣传十九届六中全会精神和地方特色活动,做到指尖云端触手可及、线上线下可视可读。依托“网评员+云课堂”“网格化+大喇叭”,通

过移动终端、流动展板、艺术作品等载体,全面渗透、精准滴灌,推动十九届六中全会精神“传”入千家万户、“播”进田间地头。

## 二、坚持入脑入心,讲好传承红色基因故事

习近平总书记强调,要讲好党的故事、革命的故事、英雄的故事,厚植爱党、爱国、爱社会主义的情感,让红色基因、革命薪火代代相传。《决议》全面阐述了以伟大建党精神为源头的党的精神谱系,深刻揭示了党百年奋斗的重大意义和价值所在。要大力宣传中国共产党人精神谱系,讲好传承红色基因的鲜活故事,引导广大党员干部群众坚定把伟大建党精神继承下去、发扬光大。

**加强研究阐释。**持续推进对盐城各个历史时期党带领人民不懈奋斗伟大实践的研究整理,进一步总结提炼新四军的革命奋斗精神和新中国成立前后党在盐城的光荣历史,出版《红色盐城百年记》《盐城地标丛书》等一批讲述盐城革命发展史、社会主义建设史的优秀出版物;充分利用“学习强国”盐城学习平台、盐阜大众报《理论周刊》等载体,组织专家学者撰写理论文章,丰富对中国共产党人精神谱系内涵的系统研究阐释。

**提升红色阵地。**持续发挥红色遗存、革命遗址、烈士纪念馆、党史展览馆等“第二课堂”作用,因地制宜打造“群众家门口”的学习教育阵地。丰富盐城市博物馆、新四军纪念馆、新四军重建军部旧址、各县(市、区)革命陈列馆展陈,使之真正成为群众家门口的学习教育基地。强化全市248处红色遗存、128个以烈士命名的镇村的专题宣传报道、教育教学融入、阵地建设提升和文艺精品创作,实现全社会学习建党精神、传承红色基因的同频共振。

**发挥典型作用。**选树先进典型,通过专题研讨会、主题报告会、基层“百姓名嘴”宣讲会等多种形式,宣传弘扬创造沿海绿色奇迹的东台林工集体、坚守初心使命的沙金茂等一大批先进集体、典型人物

的先进事迹,营造学习先进、崇尚先进、争当先进的浓厚氛围,不断凝聚全体干群坚守理想、勇担使命、艰苦奋斗、无私奉献的强大精神力量。

## 三、坚持创新创优,讲好盐城发展成就故事

时代是思想之母,实践是理论之源。要深刻把握党的百年奋斗的伟大成就,全面理解《决议》精辟概括的党百年奋斗十条历史经验,在经济社会发展的实践中展现盐城担当,讲好盐城故事,奋力推动高质量发展走在全省前列,闯出一片海阔天空、意气风发的新境界,交出一份党和人民满意的新答卷。

**彰显盐城形象。**实施盐城形象宣传拓展工程,以盐城特有的人文历史、自然景观、民俗风情、地域文化为抓手,讲好盐城传承红色基因的热血故事、推进乡村振兴的奋斗故事、守护林海湿地的美丽故事、推进改革开放的精彩故事、城乡共享共建的幸福故事。研究宣传规律,制作更多“现象级”“爆款”宣传产品,让更多人走进盐城、了解盐城、欣赏盐城,做大盐城的“朋友圈”和“粉丝团”。

**突出盐城特色。**实施盐城发展宣传提质工程,将盐城市党代会提出的“五个示范引领”作为课题研究和宣传重点,将习近平新时代中国特色社会主义思想与盐城实际相结合,既“连天线”又“接地气”,把全市经济社会发展的成绩研究好、总结好、宣传好,把更多的“盐城实践”“盐城经验”推向全国。

**打造盐城品牌。**实施盐城文化宣传优化工程,依托淮剧、杂技、发绣、瓷刻等盐城特色元素,创作一批展示盐城生态文化、红色文化、海盐文化和淮杂文化的文艺精品。推进淮剧《小城》《范公堤》、杂技剧《芦苇青青菜花黄》、舞剧《烽烟桃花飞》、纪录片《铁军》等一批优秀文艺作品展演展播;“活”化东台发绣、大丰瓷刻等非遗项目;展示世界自然遗产盐城黄海湿地的生态环境治理样板功能,更好地凸显盐城全面贯彻落实六中全会精神的生动实践。

(作者系中共盐城市委常委、宣传部部长)

# 加快建设高水平国家生态文明建设示范市

□ 张步胜

“十三五”时期,盐城市委市政府深入践行习近平生态文明思想,大力实施“生态立市”发展战略,持续走好走实“绿色转型、绿色跨越”发展路径,生态文明建设取得了显著成效,生态已经成为盐城的最大的品牌。在第15次联合国生物多样性大会上,盐城荣获国家生态文明建设示范区称号,为“十四五”生态文明建设开好头、起好步奠定了坚实的基础。同时,也为新的起点上锚定更高的发展目标,全方位、多维度、多层次开展盐城实践和探索,丰富和拓展“高水平”内涵,提升生态“示范”效应,进一步开创盐城生态文明建设新的局面,提出了更高的要求。

## 一、盐城市生态文明建设的实践探索与主要成效

党的十八大以来,盐城市深入贯彻践行习近平新时代中国特色社会主义思想,坚持以习近平生态文明思想为指引,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,大力实施“生态立市”发展战略,持续走好走实“绿色转型、绿色跨越”发展路径,全市上下坚持以生态文明示范创建为抓手,统筹推进“五位一体”总体布局,将生态文明建设融入经济建设、政治建设、社会建设和文化建设各方面、全过程,坚决打赢打好污染防治

攻坚战,各方面各领域发生了一系列关键性、趋势性甚至转折性变化,“十三五”期间,盐城建成全国文明城市、国家森林城市、全国绿化模范城市、全国水生态文明城市,部分县市成为全国生态文明示范区、两山理论创新实践基地,盐城黄海湿地成功列入《世界遗产名录》,成为长三角中心区、江苏省唯一的世界自然遗产。开创了生态文明建设新局面,走出了一条生产发展、生活富裕、生态良好的盐城路径。

### (一)推动了“三个走在前列”

多年来,盐城生态文明示范创建工作坚持高标准、严要求,在环境质量改善、推动绿色转型等方面走在前列。一是环境质量走在前列,突出精准治污、科学治污、依法治污,高质量完成污染防治攻坚战目标任务,“十三五”规划确定的生态环境9项约束性指标和污染防治攻坚战阶段性目标任务全部圆满完成,形成了环境质量持续向好的强劲态势。大气环境质量跨入环境空气质量二级标准地级市之列,水环境质量国考、省考以上断面达标率均达100%,生态环境质量全面实现历史性突破,位居全省第一方阵,环境“颜值”普遍提升,美丽盐城建设迈出坚实步伐,交出了一份厚重提气的答卷。

表1 2015-2020年盐城市生态环境改善情况

指标	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2020年	
						全省	目标值	实际值
PM2.5平均浓度 (微克/立方米)	49	43	43	42	40	38	38	33
空气质量优良天数比例(%)	71.8	78.1	79.7	79.5	78.1	81	80	84.2
地表水国考断面优Ⅲ比例(%)	73.5%	73.5%	67.6%	70.6%	88.2%	86.5	79.4%	97.1

注:“十三五”时期,盐城市环境质量基本实现持续向好,逐年提升。大气、水环境质量实现“三超”,即超目标任务、超省平均水平、超历史最好水平。

二是绿色转型走在前列。坚持以结构调整为主线,加快传统产业转型升级,强力推动能耗高、污染重、效益低产业的淘汰升级与绿色转型,让绿色成为高质量发展的新引擎。关闭退出化工企业 81 家,全面完成主要污染物减排目标,碳排放强度降低 4.2%,单位 GDP 能耗累计下降 17%以上。全市海上风电装机容量占全国近二分之一,全球十分之一,“绿电”占全社会用电量的 50%,成为名副其实的“海上风电第一城”和绿色能源城市。深入推进农业供给侧结构性改革,以县为单位推进农业废弃物资源化利用,建成的绿色设施农(渔)业面积全省最大,在全国率先基本实现主要农作物生产全程机械化。

表 2 2015-2020 年盐城市污染物减排情况

指标	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	
						目标值	实际值
化学需氧量(万吨)	14.87	14.49	14.11	13.68	13.31	12.97	12.95
氨氮(万吨)	1.84	1.80	1.75	1.70	1.65	1.61	1.61
总磷(万吨)	0.46	0.45	0.44	0.43	0.42	0.42	0.41
总氮(万吨)	5.04	4.94	4.85	4.77	4.68	4.60	4.59
氮氧化物(万吨)	4.47	4.33	4.18	3.83	3.52	3.46	3.37
VOCS(万吨)	11.8	7.63	7.12	6.39	6.21	6.13	6.10

三是生态文明体制改革走在前列。以生态环境治理体系和治理能力现代化为目标,以改革创新为重要抓手,推动生态环境保护从“治标”向“治本”转变。出台《盐城黄海湿地保护条例》《盐城市绿化条例》等地方性法规,立法拧紧生态环保刚性约束。完善生态补偿、环保信用评价、企业排污许可、生态环境损害赔偿等制度,全面推行河长、警长、断面长“三长并举”管护机制,开展环境资源保护执法司法联动机制,积极推进生态文明建设目标责任制、自然资源资产负债表和领导干部自然资源资产离任审计等生态文明体制改革等重点任务,加大生态文明在党政实绩考核中的比重,不断探索、积累改革经验。

专栏 1 盐城市生态文明体制机制改革典型案例

**加快推进资源环境立法进程:**《盐城市绿化条例》→《盐城市农作物秸秆综合利用条例》→《盐城市扬尘污染防治条例》→《盐城黄海湿地保护条例》

**全力打好碧水保卫战:**在江苏省率先开展“河长+警长+断面长”三长并举模式,市委、市政府主要领导担任“总河长”和“总断面长”,同级公安部门主要负责人担任总警长,协助河长联手打击涉河涉水违法行为。全市 8369 名河长、1154 名警长和 48 位断面长上岗履职“一把手”抓“一把手”,层层织密压实河湖责任链,建立了“纵向到底、横向到边、覆盖全面、独特生动”的护河大网。

**开展环境资源保护执法司法联动机制:**市人民检察院与市中级人民法院沟通协商,在生态环境民事公益诉讼中适用“劳务代偿”制度,联合制定出台《关于在办理生态环境民事公益诉讼案件中适用“劳务代偿”等替代性环境修复措施的意见》,为有效实现生态修复目标进行有意地创新探索设立黄海湿地环境资源法庭和 5 个环境资源司法保护实践基地,黄海湿地区域内所有法院签署区域。司法协作协议。建立健全环境保护非诉执行工作机制。在全省首家挂牌成立“环境行政执法与司法联动联络室”、环境警察支队和盐城市公安局环境警察支队环保警务室,不断强化生态环境执法队伍建设。

(二)促进了“三个显著提升”

一是人民群众生态获得感显著提升。始终以人民为中心,持续改善城乡环境,让盐阜大地这个让人打开心扉的地方既有田园诗意又有美丽远方。坚持系统治理理念,着力实施串场河、新洋港、蟒蛇河等重点河道水系治理,把河道“环起来、绿起来、游起来”,展现“百河之城”新魅力。实施总长度 84 公里的市区环城高速圈生态廊道,划定城市发展边界,构建生态保护屏障。用“绣花”功夫管好城市,用“十没有、二十有”方法抓好背街后巷、老旧小区等常态化整治,提升城市精细化管理水平,以全国地级市第二名的成绩被评为第六届全国文明城市。更高标准打造美丽乡村。遵循“四化同步”发展规律,持续推进农房改善 2.0 版本建设,巩固农村人居环境整治三年行动成果,革命老区人民的日子越过越红火。

二是生态文化繁荣程度显著提升。深入实施文化惠民工程,组织开展“徐秀娟”式“全市生态卫士”评选活动,打造《鹤魂》《小镇》《一个真实的故事》等

一批生态文化精品,让生态优先、绿色发展成为盐城高质量发展的鲜明导向。持续扩大生态朋友圈,倡导构建环黄海生态经济圈,牵头成立淮河生态经济带生态环保联防联控专委会,联合国内外组织打造具有国际影响力的湿地保护和可持续发展会议机制,持续办好黄(渤)海湿地国际会议,为建设“美丽中国”和全球生态治理贡献更多“盐城智慧”、提供更多“盐城经验”,共同打造绿色“一带一路”。沿黄(渤)海6省市15个市(区)检察院在盐城共建黄(渤)海湿地检察保护联盟。

三是生态保护水平显著提升。立足优势挖掘潜力,依托森林、海洋、湿地三大生态系统,做足生态文章,放大世遗效应,努力将生态产品价值现实优势转化为发展优势、竞争优势。加快国际湿地城市建设,启动实施串场河生态修复工程,打造盐渎、东沙、大马沟等一批省级、市级湿地公园,抓紧实施西部湖荡湿地退圩还湖工程,打造一批有影响、可示范的生态修复亮点、鸟类栖息家园。大力弘扬塞罕坝精神,重点实施沿海百万亩生态防护林工程,建设沿海发展的“绿心地带”。“十三五”末,全市森林覆盖面积528万亩,林木覆盖率达24.72%。扎实开展亚行贷款盐城湿地保护项目,“十三五”时期,省内单体最大的生态保护类外资投资工程顺利竣工,为盐城自然生态保护积累了国际经验。

### (三)形成了一批盐城经验

在多年的生态文明建设过程中,盐城坚持以总书记提出的“绿水青山就是金山银山”的发展理念,厚植“海洋蓝”和“生态绿”,擦亮世遗金字招牌,推动绿色增长,形成了一批具有示范推广价值的典型经验。

一是“守绿换金”模式。盐城黄海湿地是由古长江和古黄河共同交汇形成,有着西太平洋最原始的滨海湿地,是世界八大候鸟迁徙带的重要通道,在世界上具有重要的地位。多年来,盐城坚定生态自觉,强化源头管控,切实把自然生态保护好、管理好。在经济最为发达的长三角区域建立了两个国家级自然

保护区。划定了自然保护区、风景名胜区、森林公园、饮用水源保护区、重要湿地、水产种质资源保护区等7大类34个国家生态红线区域,总面积达6348.28平方公里,全省面积最大。严格落实生态补偿要求,确保生态资源得到有力保护、有效利用、有序开发。2013年以来,我市累计获得22.81亿元省级生态补偿资金。

表3 江苏省生态补偿资金分配情况(万元)

年份	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
盐城	22168	32187	30817	30755	35152	34407	24918	8899	8810

二是“变绿为金”模式。高标准推进黄海湿地生态旅游发展,依托沿海生态海岸线,重点打造东台弼港世遗、大丰斗龙港特色渔港、亭湖丹顶鹤、射阳黄沙港特色渔港和滨海月亮湾等一批沿海风情小镇。加强湖荡湿地旅游资源整合,以美丽乡村旅游公路建设为抓手,将大洋湾、荷兰花海、东晋水城、黄海森林公园等景区串联成珠,培育出湿地观光、生态康养、科普体验等高端旅游业态。构建全域旅游、全景世遗的旅游空间格局,拓宽“两山”转化通道,打造令人向往的生态风光带、人海和谐的蓝色经济带,努力让“美丽风光”变成“美丽经济”。据统计显示,盐城全市生态旅游发展年增长率超过22%,沿海旅游已吸纳12.4万多人就业,越来越多的群众共享到绿色财富和生态红利。

### 专栏2 盐城生态保护与“两山”理论的实践案例

1.条子泥湿地公园:条子泥湿地作为世界自然遗产核心区,是我国第十四处世界自然遗产、中国第一个海洋世界自然遗产,因其港汊形似条状而得名,是太平洋西岸面积最大、生态保护最好的海岸型湿地,也是全球最重要的滨海湿地生态系统之一。720鸟类高潮位栖息地,被央视《新闻联播》栏目点赞为自然遗产生态修复的“中国样本”,被列为国家“十四五”重点旅游项目。海景大道四座驿站,是生态展示体验、鸟类观测监测、科普教育的最佳去处和网红打卡地;万亩湖泊、720高潮位栖息地、黑嘴鸥繁殖地、湿地中国红都别具特色。

2.黄海森林公园:黄海森林公园始建于1965年成立的国营东台市林场,在“艰苦奋斗、科学求真、守正创新、绿色发

展”的“黄海林工”精神指引下,一代又一代林工将黄海森林公园建成全国沿海地区最大的平原森林,是联合国教科文组织认定的太平洋西岸罕见的未被污染的海滨胜地。该公园同时也是党性教育基地,由10个雕塑组成,集中展示森林公园从无到有,从有到优的发展历程,涌现出生态卫士冯坤乔及三峡移民、黄海林工等典型案例。

3.湿地博物馆:湿地博物馆是在保留盐城老火车站拱形建筑的基础上建设的集展陈、科普、研学为一体的湿地博物馆,系统展示和介绍作为全球“200佳”的重要生态区所具有的主要特征和重要功能,淤泥质海岸的组成、特点、功能、地貌以及对生态价值突出性,东亚-澳大利西亚候鸟迁徙情况以及盐城城市发展与湿地的关系。博物馆为馆园一体格局,博物馆分四个中心,博物馆展示了盐城“河、湖、林、田、海”典型湿地以及森林生态系统。

三是“绿色资产”模式。积极开展健全自然资源资产管理,研究出台《盐城市自然资源统一确权登记总体工作方案》,按照建立系统完整的生态文明制度体系的要求,全面推进自然资源统一确权登记工作,推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度,形成“一套表、一张图、一本证”工作模式,加快土地、林地、水等自然资源资产产权明晰和效益价值可量化。积极推进林权制度改革,实现“资源增长、林业增效、农民增收”的目标,增强林业发展活力。

## 二、盐城生态文明建设面临的主要问题和形势分析

尽管“十三五”时期盐城是生态文明建设继续取得了历史性成就,作为江苏经济后发地区,盐城生态环境保护与发展长期矛盾和短期问题交织,生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解,生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,特别是对照生态文明建设的最新要求,对标国家生态文明建设示范市的标准要求,盐城生态文明建设还面临不少问题和挑战,生态文明建设的示范效应还不够彰显。

(一)生态环境保护面临较大压力。虽然我市生态环境保护工作取得历史性成效,但基础设施建设相对滞后、监测监控能力不足、人员技术存在较大差

距等问题,成为制约生态环境保护水平提升的突出问题。

自然生态保护与发展矛盾突出。盐城珍禽国家级自然保护区起源于上个世纪80年代,是中国最大的滨海湿地自然保护区,地块盐城市东台、大丰、亭湖、射阳、滨海、响水六县(区),共涉及6个乡镇和9个农盐场,基于“抢救式保护”策略划定的保护区,虽经两轮优化调整,由于早期划定面积过大,人口密集的村镇和保护价值较低的旱化土地被划入保护区,保护压力和形势严峻。根据省政府研究室、扬子江生态文明创新中心2021年发布的《江苏省设区市生态承载力现状评估报告》,从2005年到2019年,盐城市生态足迹和人均生态足迹评估均位于全省末尾,显著高于其他设区市,形势最为严重。

环境质量改善的难度增大。习近平总书记明确要求,“生态环境质量只能更好,不能变坏”。当前,我市生态环境质量改善从量变到质变的拐点还没有到来,现阶段生态环境的改善总体上还是中低水平的提升。进入“十四五”,纵向上,如PM<sub>2.5</sub>的治理,是对标第一阶段标准(35微克/立方米),与第二阶段过渡值(25微克/立方米)存在较大差距,改善的难度加剧。从横向来看,我市PM<sub>2.5</sub>浓度与苏州、南京等地相比优势不明显。国、省考断面数量显著提升,从“十三五”末51个增加到98个,特别是部分断面水质稳定性不够,特征因子超标情况难防难控,传统管理模式,监管的难度增大。

生态环境监测监控支撑体系不强。全市监测监控技术支撑水平亟待提高,对环境质量、污染源、生态质量等关联分析能力亟待加强,与治理体系与治理能力现代化要求存在较大差距。目前,盐城是全省未建成空气质量超级站的3个地级市之一,尚未形成海洋环境质量监测能力,地表水市控以下断面尚未形成本地布点监测的常态化机制,土壤和地下水例行监测点位和因子远不能达到实际要求,自然生态监管存在盲区,天地空一体化生态环境监测监控体系亟待建设。

(二)高质量发展面临新的挑战。党的十九大报告提出,中国特色社会主义进入新时代,中国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。但是,综合分析经济社会发展情况,盐城高质量发展存在一定的困难。特别是对照如期实现碳达峰、碳中和的新要求,还存在较大压力。

从碳强度、碳总量来看。盐城碳排放强度、排放总量较低,2019年我市碳排放强度为552千克/万元,低于全省669.2千克/万元的平均水平,位列全省第三,仅次于南通和扬州。初步测算,2019年我市碳排放总量2980万吨,江苏省全省碳排放量为7.06亿吨,仅占全省的4.2%。非化石能源占一次能源消费比重为28%左右。盐城若要持续碳减排,将面临难度高、压力大的境地。新能源发电总装机容量达984.77万千瓦,占全省新能源发电装机容量的28.17%,位列全省第一。

从整体能源结构来看。发展新能源是降低碳排放的第一驱动力。盐城的能源结构中,一方面,我市原有的碳排放总量基数较小,一批重大项目市域内无法实现“碳指标”平衡,将限制煤电、钢铁等高耗能项目发展;另一方面,清洁能源占比较高,盐城市可再生能源消纳量占全社会用电量比重达39.18%,远超过国家和江苏省平均消纳比重。同时,从能源安全的角度考虑,天然气、煤炭的发电结构必定存在,从而多渠道保障能源供给,避免风电、光伏发电等间歇式发电带来不稳定性。因此,在盐城进一步消减石化能源较为困难,可再生能源为盐城减碳提供的空间较小。

从产业结构来看。长期以来,我市粗放的经济增长方式没有根本改变,总体上没有迈过高污染、高排放的阶段。2020年,盐城市三次产业结构比例调整为11.1:40.0:48.9,三次产业比重仍然偏低。同时我们也要看到,在一个长期战略的影响下,经济结构调整的路线不是线性的,在工业化、城镇化加快发展的重要阶段,正确处理“碳排放权”和“发展权”的关系,协调推动经济发展、改善民生、节能降耗,妥善应

对气候变化,是一项全新的课题。

(三)生态经济化和经济生态化转化能力不强。“绿水青山就是金山银山”是习近平生态文明思想最为著名的科学论断之一,也是习近平总书记反复倡导的社会主义生态文明观理念追求。绿色生态是盐城最大财富、最大优势、最大品牌,如何走出一条经济发展和生态文明水平提高相辅相成、相得益彰的路子,将生态资源转化为生态资产、将生态价值体现为经济价值,仍是盐城发展面临的难题。生态经济市场不健全、环境约束不断强化、资本和人才等要素短缺等多方因素影响,盐城在生态价值转化为经济价值方面效率较低、效益不高,生态旅游对城市发展的贡献度偏低。一方面,遗产地生态价值认同度不高。世界遗产是一个地区自然资源和价值的顶级品牌,遗产地生态旅游成了实现保护与发展并进的必由之路。申遗成功以来,我市在遗产宣传上氛围不够浓,品牌自豪感和认同感还有待建立,以生态为基础推动更多领域合作等还未破题,市民知晓率低,世遗自豪感缺乏,“金名片”效应不明显。另一方面,文旅融合发展程度不高。遗产地旅游业缺乏统一规划,生态旅游中缺乏展示遗产地价值的国际化产品,旅游产品同质化现象严重,在长三角一体化区域差别化错位发展中优势无法彰显;旅游资源点散、面广、线长,缺乏便捷的交通互联,距离大市区较远。服务配套供应不足,遗产地缺乏必要的“吃、住、行、游、购、娱”等配套设施。景区和城市基础配套对旅游业发展的支撑作用有待提升。

(四)生态文明建设制度创新水平不高。

绿色发展政策激励机制不完善,绿色信贷、绿色债券、绿色保险及股权投资在内的绿色金融体系尚处于探索阶段。环境税费、环境资源价格、排污权交易、绿色采购等经济利益和市场调节机制不健全。企业社会环境信用约束不强。保障发挥公众监督作用的制度不足,环境信息公开不充分。公众参与监督的渠道、环境信访处理反馈机制等有待完善,公众参与能力有待提高。生态文明制度体系建设仍要在补齐制度短板、

提升治理能力、狠抓落地见效等方面下功夫。

### 三、盐城高水平建设国家生态文明示范市的建议

盐城地处太平洋西岸、中国东部黄海之滨,集湿地、海洋、森林三大自然生态系统于一身,海岸线绵延 582 公里,沿海湿地达 77 万公顷,占全省沿海滩涂面积的 67%,是长三角城市群北翼生态环境最好、生态空间最大的城市。在刚刚闭幕的第十五届国际生物多样性大会上,盐城市荣获第五批全国生态文明建设示范市称号,这是对盐城市多年生态文明建设成效的充分认可和褒奖。站在“两个一百年”奋斗的历史交汇点,盐城生态文明建设进入了新的征程,省委省政府最盐城提出“面朝大海、向海发展、赋能未来,成为绿色转型典范”的要求,大力实施“生态立市”发展战略,持续走实走好“绿色转型、绿色跨越”发展路径,全方位推动高质量发展超越,持续放大生态价值,不断提升生态文明建设的示范效应,奋力谱写生态文明建设的新的篇章。结合盐城实际,笔记建议可在以下五个方面做示范:

**一是坚持以治理体系和治理能力现代化为关键,持续改善环境质量,在生态宜居品质上做示范。**生态文明建设示范区首先是生态环境质量的示范,把源头治理作为根本策略,协同推进减污降碳,不断强化环境基础设施建设,加快建设天地空一体化监测监控体系,加快补齐垃圾、污水、危废等治理能力短板,下更大力气治理农村环境,深入打好污染防治攻坚战,持续改善生态环境质量,让高品质生态环境质量成为盐城生态文明示范的根本底色。积极开展国际湿地城市建设,建立健全湿地保护管理体制,形成国家-省-市-县四级管理格局。修编《盐城市生态文明建设规划》,从加强环境保护、提升绿色发展水平、强化生态文明制度建设等方面,为全市生态文明建设提供科学指引。对照指标体系要求,制定国家生态文明建设示范市提标建设工作方案,细化分解任务,压实工作责任,不断提升巩固生态文明建设工作成效。

**二是坚持以生态禀赋换取发展增量,持续推进绿色发展,在绿色转型上做示范。**自觉践行“两山”理论,以南部世界遗产地为依托,放大世遗效应,深度参与国际生态治理对话,推动环黄海生态经济圈建设,高标准建设世界级旅游目的地,打造世界级生态会客厅,把盐城丰富的生态资源变成不断增值的生态资本。充分发挥“东方湿地、鹤鹿故乡、银滩海韵、水绿盐城”特色旅游品牌优势,打造长三角生态休闲旅游目的地和国家全域旅游示范区。放大黄海湿地世界自然遗产地品牌效应,适度有序推动湿地资源可持续开发,创新发展“生态+旅游”,增创生态经济新优势。整合自然保护区、沿海林场、滩涂湿地等资源,加快建设丹顶鹤湿地生态旅游区、中华麋鹿园、野鹿荡“暗夜星空保护地”等沿海湿地特色经济功能区。提升条子泥、黄海森林公园、中华麋鹿园和丹顶鹤湿地生态旅游区等景区品质,加快抓好大纵湖、斗龙港、九龙口等旅游度假区建设,加快形成黄海滩涂、湖荡湿地、盐渎文化、田园花海等为主题的全市生态旅游新空间。依托国家海洋经济发展示范区,利用海洋、湿地、森林、麋鹿、丹顶鹤等独特生态资源,培育湿地观光、生态康养、科普体验等高端旅游业态,发展风景新经济。发挥生态本底优势,聚焦长三角个性化、高端化康养需求,推进“生态+康养”融合发展,延伸现有养生产业链,接轨上海养生旅游产业,推动长三角(东台)康养基地、江苏苏豪康养基地、大洋湾生态湿地康养中心、千鹤湾国际养生社区、射阳日月岛生态旅游度假区等重点项目建设,高水平搭建智慧康养公共服务平台,建设一批智慧养老示范基地、示范社区和示范品牌,打造国家级康养旅游示范基地。

**三是坚持以生态文明制度改革为抓手,推动生态资产增值,在生态产品价值转换上做示范。**探索生态产品价值实现机制,推动建立生态经济化和经济生态化的生态经济体系,增强自我造血功能和发展能力,实现生态文明建设、生态产业化、乡村振兴协同推进,努力把绿水青山所蕴含的生态产品价值转

化为金山银山。以自然资源资产生态价值核算研究成果为基础,探索符合盐城实际、生态保护成本导向的可计算生态产品价值核算方法,评估市域各类全民所有自然保护地和其它森林、湿地的生态产品价值,为生态保护补偿制度的建立和实施提供基础。加快整合国家、省和市级的各类生态补偿资金(生态保护红线、耕地保护、湿地保护等专项资金),结合各级各类国土空间规划实施和生态产品价值核算成果,建立纵向生态保护补偿制度,对全市重要生态保护区域实施补偿。完善全民所有自然资源资产收益管理制度,鼓励学习先进地区经验,积极探索“生态资产价值化”的盐城路径,构建更多运用经济杠杆进行生态保护和环境治理的市场体系,探索与自然资源资产有偿使用相衔接的生态保护补偿制度,鼓励自然资源资产使用权人通过市场化的方式直接提供补偿,推进生态产品供给者的价值实现。探索构建生态系统生产总值(GEP)核算标准体系,让生态家底具有“价格标签”,同时将其纳入政绩考核,探索构建出GDP、GEP双评估、双考核的工作体系,不断建立健全生态产品价值转换机制,推动“绿水青山”转换为“金山银山”。

**四是坚持以碳达峰碳中和为方向,优化能源结构,在低碳节能发展上作示范。**创新碳达峰碳中和盐城模式,构建安全、绿色、集约、高效的清洁能源供应体系。实施“风电与光电立体布局、开发与制造联动发展”战略,打造千亿级海洋新能源产业集群,在世界可再生能源的版图中嵌入“盐城坐标”。立足近海、拓展深远海,推动海上风电集中连片开发,打造领海内百万千瓦级海上风电基地、领海外千万千瓦级海上风电基地,建设全国海上风电开发的先行区和示范区,冲刺“海上风电第一城”。创新“风电+”“光伏+”等可再生能源利用方式和交易模式,推动可再生能源成为“十四五”增量贡献主体,建成国际高比例可再生能源示范区。基于得天独厚的生态优势,积极开展重大生态保护与修复工程,开展盐碱地造林研究与推广,不断挖掘我市造林绿化土地资源

潜力,加快推进沿海碳汇林种植工作,稳步提升生态系统碳汇能力。创新湿地、滩涂、森林、农田、海洋等生态资源碳汇新模式,建立蓝色碳汇生态功能区。推进碳排放权交易,推动盐城环保科技城积极参与全国碳排放权交易市场建设管理运营,力争创成全国有特色、有亮点、有成效的生态系统碳汇先行区。

**五是坚持以生态文明体制改革为动力,完善政策体系,在改革创新上作示范。**深入推进生态文明体制改革工作,不断完善政策制度体系,切实用制度保护生态环境。推进排污权有偿使用和交易,完善与污染物排放总量挂钩的财政政策,深化生态补偿、水环境“双向”补偿、环保信用评价、生态环境损害赔偿、企业排污许可等制度改革,注重发挥经济杠杆作用,从制度上推动形成全社会污染治理工作合力。健全生态环境资源监管体系,着力提升生态环境治理能力,构建起以巩固提升生态环境质量为重点,与高质量发展定位相适应的生态文明制度体系,为盐城持续巩固保持优良生态环境质量,努力推动生态环境质量向健康城市标准奋斗提供制度保障。积极学习借鉴长三角、长江经济带、“一带一路”沿线城市生态治理经验,充分发挥淮河生态经济带生态环保联防联控专委会协调作用,统筹推进全流域联防联控。加强区域一体化大气污染监测网络和空气质量预测预报能力建设,建成动态污染源清单平台,构建大气污染精细化应对体系。加强区域海洋环境治污力度,建立健全海洋污染防治和应急协作机制。引进长三角区域、“一带一路”沿线先进技术。开展区域生态环境承载力研究,建立生态环境承载力约束机制,坚决遏制高耗能排放项目,对环境承载力超负荷的地区,实行新建、改建、扩建项目重点污染排放减量置换,提高污染物排放标准,规定更加严格的排污许可要求,推动落后产能淘汰。

(本文是2021年度盐城市政府社科基金项目重点项目课题成果)

课题组成员:吕明光 张美兰 蔡立跟  
(作者单位:盐城市生态环境局)

## 串场河红色旅游资源开发利用研究

□ 陈建新

串场河是一条集海盐文化、水利水工文化、红色文化于一体的流动载体，在盐城市境内南起东台富安、北至阜宁阜城，全长 170 公里，至今已有 1300 多年的历史。串场河是一条与“铁的新四军”有着深厚渊源的河流，铁军精神已成为串场河鲜明的红色标识和文化符号。开发利用串场河红色旅游资源，既是寓教于游、寓游于教地开展革命传统教育和爱国主义教育的好形式，也是借势保护红色文化遗产、推动沿河区域经济发展的新引擎，具有不可估量的社会效益和经济效益。

一、串场河生态景观带建设的进展和沿线丰富的红色文化资源，为开发利用转化成旅游资源提供了现实条件

几年来，随着历届盐城市委市政府“坚持重塑水乡生态，绘就盐城水韵之美”串场河整治提升工程的持续进展，盐城境内串场河沿线整体面貌已焕然一新，串场河沿岸已经成为历史人文、公共服务等多元功能复合的城市滨水廊道，已经成为一条重塑水乡生态、绘就盐城水韵之美的“水清、河畅、岸绿、景美、文兴”的生态景观带，它必将带来大力发展串场河全域旅游、打造串场河旅游产业龙头产品的新契机，也为串场河红色文化旅游资源的开发利用奠定了可靠基础。

近十年来，历届盐城市委、市政府以强烈的文化自信和责任担当大力实施“红色领航工程”，对盐城全市 248 处革命遗址遗迹、98 个市级以上爱国主义教育基地，以及 128 个以烈士命名镇村烈士纪念设施进行了修缮提升，着力打造新四军铁军精神传承

研究、传播弘扬的高地，其中很大一部分铁军红色文化旧址就分布在串场河两岸，串场河成了一条传承弘扬铁军精神的红色水上长廊。

现将串场河沿线红色文化资源由南向北梳理如下：

**富安：**粟裕指挥所、新四军枪械所旧址及新四军第一师纪念馆。因串场河自安丰向南分为两支，其一继续流向西南，另一支向东南汇入通榆河流向富安，是这条红色水上长廊的首站，粟裕临时指挥所、新四军枪械所、新四军一师纪念馆、三仓烈士陵园等红色旧址均集中在这条水上长廊一侧之三仓镇。新四军第一师师部依原貌进行复建后，今已在三仓烈士陵园内，并建纪念塔，统称为“新四军第一师纪念馆”，为江苏省爱国主义教育基地、省级文物保护单位。

**安丰：**陈毅抗日演讲处旧址。此抗日演讲处旧址位于串场河畔安丰镇的北都天庙（初建于乾隆年间），1940 年 10 月初，新四军东进抗日的黄桥战役胜利结束后，新四军苏北指挥部正、副指挥陈毅、粟裕于 10 月 17 日率部由海安乘汽艇沿串场河进驻安丰；次日陈毅在安丰北都天庙召开开明绅士和各界知名人士参加的座谈会，曾发表著名的“苏北摩擦真相”演讲。

**东台：**中共东台特别支部旧址、陈毅红兰别墅会议旧址。建于清嘉庆 16 年、位于串场河畔的魁星楼（日军入侵东台被毁），是中共东台特别支部旧址，是盐城历史上最早的中共基层组织；陈毅红兰别墅会议旧址位于串场河畔的今东台宾馆内，现为盐城市

文物保护单位。

**草堰:**新四军一师师部旧址、《江海导报》报社旧址。新四军一师师部旧址位于串场河畔草堰镇新街西路钱家巷的钱氏卷瓦楼。1941年1月25日新四军重建军部后,粟裕两次将一师师部和后方医院迁到草堰钱氏卷瓦楼,为盐城市级文物保护单位。《江海导报》报社旧址位于草堰镇西渣村四组。抗战胜利后1946年7月,国民党反动派挑起内战大举侵占苏皖长江沿线主要集镇,苏中地委因安全原因决定将地委机关报《江海导报》社址迁至西渣。

**白驹:**八路军新四军白驹狮子口会师纪念馆。在白驹串场河畔原会师纪念碑原址新建。1940年10月10日,新四军和八路军在白驹镇狮子口胜利会师,标志着开辟华中敌后抗日根据地战略目标胜利实现,被称为继井冈山会师、吴起镇会师、会宁会师之后的第四大会师。今在原会师纪念地新扩建会师纪念馆,已成知名爱国主义教育基地、苏北红色旅游新地标。

**便仓:**盐南战斗烈士陵园。位于串场河畔便仓镇南便仓居委会,为市级文物保护单位。陵园内安葬着1946年、1948年在盐南保卫战、解放便仓和伍佑的战斗、盐城歼灭战、盐南阻击战等数次激战中牺牲的革命烈士。其东不远为五条岭烈士陵园,位于盐城经济技术开发区步凤镇庆元村,这里长眠着盐南阻击战中牺牲的2000多名革命先烈,是市爱国主义教育基地。

**伍佑:**方强烈士殉难处旧址。方强原名袁文彬,青浦练塘镇人。曾就读黄埔军校四期,参加北伐;先后在延安中央编译局、云岭新四军军部工作;1939年改名方强到苏北盐阜地区开辟新区,成立盐东行署后任行署主任、盐东县首任县长。1940年夏不幸被捕,遭敌严讯,坚贞不屈,被秘密活埋于伍佑。今串场河畔伍佑中学境内烈士殉难处有造型特别的“人”字形纪念碑。

**市区:**新四军文化林、新四军重建军部旧址(泰山庙)。新四军文化林位于串场河城南新区段之东盐城市委党校内,总面积约315亩,对外开放。是以

自然林带为背景、铁军文化为核心、追忆新四军英雄史诗的红色窗口。新四军文化林一侧按原样修建的草棚党校——华中局党校是1941年5月在苏北盐城创办的一所干部学校。串场河畔新四军重建军部旧址(泰山庙)位于盐城市区先锋岛上,是1941年1月震惊中外的皖南事变发生后,新四军重建军部旧址所在,已成为红色旅游胜地和爱国主义教育基地,为全国重点文物保护单位。

**庆丰:**华中鲁艺抗日殉难烈士陵园。位于建湖县庆丰镇内与串场河相交接的北秦河边。华中鲁艺抗日殉难烈士陵园矗立着一座13米高的方碑,碑身近似五条直线,象征着五线谱,意为殉难烈士多为文艺战士。纪念碑西侧建有纪念馆,记述着华中鲁艺烈士当年浴血抗战的事迹。

**上冈:**红色文化教育基地群。上冈镇(含草堰口、冈东)已兴建完善了6个红色文化教育基地。分别是苏北第一个党小组诞生地大唐村党史馆、上冈二十一无名烈士抗日纪念碑、冈东和永丰革命烈士纪念塔、抗日名将陈中柱将军史料陈列室、唐氏五兄弟纪念碑等,多为爱国主义教育基地,市、县文物保护单位。上冈草堰口是抗日英雄陈中柱,及申德辉、赵敬之等英烈故里,也是盐城第一个党小组成立的地方。南庄村有“盐城县第十四区青年抗日救亡服务团”旧址。

**阜宁:**阜宁战役旧址、铁军纪念馆、停翅港新四军军部旧址、华中局第一次扩大会议旧址。阜宁阜城是这条红色水上长廊的终端,阜宁战役旧址所在地在阜城镇(今已无存);阜宁铁军纪念馆位于阜宁城区铁军广场,为阜宁红色旅游的一个亮丽景点;向西延伸一下,便是坐落在陈集镇停翅港村境内的新四军军部旧址,是新四军历史上十个军部旧址之一;附近村庄农舍都是新四军军部首长旧居和华中局机关驻地,现在是江苏省重点文物保护单位、盐城市爱国主义教育基地。华中局第一次扩大会议旧址位于黄河故道旁羊寨镇单家港,是黄河故道桃花源生态经济区内著名的红色景点,为江苏省和盐城市文物保护单位。

因此,依托串场河景观带建设的进展,挖掘完善串场河红色资源,形成内容丰富、布点合理、生态宜人的红色旅游线路,已经具备串联成线、旅游开发的现实文化条件。

## 二、串场河红色旅游资源开发利用的存在问题及实施对策

### 开发利用串场河红色旅游资源有如下存在问题:

一是串场河沿线红色遗址有不少损毁,亟待恢复重建。在串场河沿线就有:市区的鲁艺华中分校旧址、江淮银行旧址、华中新四军八路军总指挥部旧址,建湖草堰口大唐村成立的首届中共阜宁县委旧址;还有一些著名战斗遗址,如阜宁战役、沟墩阻击战、富安阻击战遗址等。其中损毁遗址占有一定比重,亟待恢复重建。

二是串场河沿线红色遗址烈士墓和纪念设施居多,如何运作以适应旅游,需要精心策划。盐城革命老区红色资源的特点,就是红色旧址遗址居多。经普查,全市共有革命遗址 248 处,其中重要革命遗址 55 处,其他革命遗址 169 处,其他遗址 24 处。串场河沿线所涉县市区:东台市 25 处、大丰区 31 处、亭湖区 20 处、建湖县 35 处、阜宁县 35 处。其中具有较大影响力的烈士墓和纪念设施在整个革命遗址中占有很大比例。烈士墓、纪念碑和烈士陵园是英雄群像的反映,每一座烈士墓、烈士碑的背后都是无数鲜活的生命,以及伴随他们的感天动地的悲壮故事。这些红色资源,有形的是墓、碑,无形的是故事,如何利用这些感人的故事来完善纪念设施,使得这些纪念设施更好地适应旅游特点,这也是亟待解决的问题。

三是串场河沿线许多红色景点未能很好地与当地自然生态资源相结合,服务设施落后,削弱了其经济利用价值。现行体制下造成的地域分割,影响了红色旅游目的地的聚集效应。红色景区基础配套设施跟不上,服务设施落后。旅游者在游览时均以参观为主,缺乏参与效应。红色旅游从业管理有待加强,有的甚至是由中小学校代管。

### 如何克服上述难点、发挥串场河红色旅游资源

### 的独特优势,着力打造串场河红色旅游品牌?基本对策是:

一是要进一步做好串场河红色旅游资源的挖掘、研究和开发。全面梳理、深入挖掘串场河红色文化资源,提炼串场河红色文化的品牌特色,是用好红色资源、传承红色基因、发扬红色传统的题中应有之义。要贯彻落实好习近平总书记“把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好”的重要指示,就必须发挥串场河红色旅游的独特优势,着力打造串场河红色旅游品牌。红色旅游资源分为有形和无形。一般的景区在遗址、故居、遗物、书籍等有形资源挖掘方面都做得比较到位,在歌曲、标语、诗词等无形资源方面挖掘得不够到位。从目前串场河沿线一些红色景区来看,基本上还停留在展览展示阶段,而互动体验的项目则普遍欠缺。只有加强挖掘研究,才能让红色景区的经营管理者不断地为景区创造出新产品、新服务。与此同时,要利用互联网科技将其转化为动态、立体性的旅游产品,例如通过多媒体检索设备,可以让参观者了解到战役或事件的每一个细节,每年还可以通过举办各种类型活动来增强游客的体验感。随着移动互联网、大数据、物联网等高科技的发展,红色景区也要加强智慧化建设,从而不断提升景区的经营管理效益。还要对红色历史文化和历史故事进行整合、挖掘、丰富,以弘扬我们的红色文化。

二是要强化品牌意识,打造红色旅游品牌。串场河红色旅游一定要增强品牌意识,提升旅游品位,打造红色旅游新亮点。近年来,沿线各红色旅游基地大力推进红色旅游文化节事开发,提升旅游品位。如一些主题歌舞节目和大型红歌会,及红色文化研习游、革命旧址体验游、红色故土寻访游等,正着力于高标准打造旅游新亮点。打造品牌要加大资金投入,完善红色旅游配套设施。串场河沿线各红色旅游景点都要进一步改善景区的公路状况和相关配套设施,不断提高参观游览的安全性和舒适度。另外,在设施建设过程中,要大力引进现代科学技术,如利用声、光、电等把单调的资源陈列变得活灵活现,使人如临其

境,印象深刻。要加强红色旅游区域间的合作,整合红色旅游资源。串场河沿线各地要积极主动地搞好区域之间的协调、配合工作,在项目选择上统筹兼顾,形成合理分工和相互促进的格局,防止各自为政、争抢项目、自成体系和低水平重复建设。要加强对红色导游员和讲解员的培训,进一步提高其综合素质。要求不仅要通晓当地的革命史,还要了解整个区域乃至全国的革命发展脉络。因此,要严格要求,定期培训,不断提高其服务质量。要有效整合红色旅游资源,注重品牌经营。整合红色旅游把人文历史景观与自然风光结合起来,把文物景点与非文物景点结合起来,将教育修学与旅游观光结合起来,从而形成旅游区、旅游线、旅游景区(点)有机结合的红色旅游发展格局。

三是搞好红色旅游项目建设,对红色旅游产品进行创新。红色旅游项目建设应结合红色旅游自身特点进行,应在确保红色的本质与方向的同时,按照旅游的规律精心策划和设计。项目设计首先要有学习性、故事性。为避免红色旅游成为一种单纯瞻仰性活动。还应该对现有的红色旅游景区(点)进行深度开发,增加参与性、互动性的内容。变原来单调的瞻仰性活动为以瞻仰为中心、内容丰富、品种多样、功能齐全的旅游活动。如开发一些人文景观。建立一些纪念型、瞻仰型、颂扬型景观;运用刷写标语、播放红歌、制作军服等方式营造革命根据地的氛围;开辟生态植树园区,根据游人的不同需求,可种植“友谊树”、“纪念树”等;还可以为游客提供多种多样的旅游商品。要挖掘串场河红色旅游资源潜在内涵,开发多种形式的旅游产品。开发串场河红色旅游必须以红色为基调,紧紧围绕着“红色”这个特点,体现出“红色旅游”的人文精神与时代背景,开发出寓教于游、学游结合的多种旅游产品;同时鼓励当地群众大胆进行旅游食品、旅游工艺品等旅游商品的开发,将红色旅游区的资源优势转化为带动和促进当地经济发展的经济优势,让红色旅游为当地人们带来经济效益。

### 三、打造“串场河红帆船”红色旅游名片的具体

#### 设计

一是要取一个响亮的名字——“串场河红帆船”,进而发挥红色旅游名片的品牌效应。文化包装与品牌宣传是旅游事业做大做强、可持续发展的有效途径,只有打造品牌效应,才能提高串场河红色旅游的知名度,把人们吸引到串场河沿线来旅游;只有挖掘文化内涵,丰富游览内容,提升景点的文化档次,才能使串场河红色旅游成为盐城市红色旅游活动的一个亮点。盐城境内串场河红色旅游必须体现“红色”和“串场河”的旅游要素,因此,“串场河红帆船”是一个十分响亮的名字,既体现了旅游活动的物质载体——串场河,又体现了旅游活动的主要交通工具——帆船,还体现了旅游活动的内容色彩——红色;红帆船已是一个专有名词,现代诗人北岛有一首很有名的诗歌叫《红帆船》,歌手金海心唱的一首很有名的歌叫《红帆船》,前苏联有一部电影也叫《红帆船》,因此这个名词带有浓郁的文学意象;同时它又带有红色革命历史色彩,当年新四军决定开辟沿海根据地到敌占区上海的海上运输线时,所使用的也是“红帆船”,因东台弼港的红帆船帆篷是用“拷皮”染成的红色而得名,此名称本身就有着它特有的红色历史。大型纪录片《红帆船》就真实记录了东台弼港“红帆船”和苏中海防团战斗的红色历史。因此,在串场河上回味红色记忆,传承红色精神,“串场河红帆船”便是一个响亮的名字。

二是要建一个市县联动、分段实施的机制,既有分工协作又有整体联动。串场河红色旅游的启动必须要市县联动、分段实施,宜以盐城市级和相关县(市)两级旅游主管部门为主抓龙头,盐城、东台、阜宁三点为红色旅游基点,市县联动、分段实施。在总体策划上由市委宣传部、市级文广旅游部门、市新四军干部学院、市党史工委等精心谋划,并对整个串场河红色旅游活动进行总体部署安排,划分盐城、东台、阜宁三个基点,相对分区、相互衔接、有统有分、统分结合,以建立专门协商联席会议机制的形式,解决“联”的相关事宜;以三地(盐城市区可由亭湖区负责)相关主管部门落实具体运作实施,使串场河红色

旅游活动进入实际运营。

三是要开一条突出重点、水陆相通的线路,形成“三点为主、四方辐射”的红色旅游网络。串场河红色旅游线路要具有可操作性,宜以盐城、东台、阜宁三处区域为片分片设计。东台片可包括富安、安丰、东台城区、草堰,在东台城区至草堰串场河段相关点,设立三到四个游船码头;开通全片各相关点的陆路交通,使之形成交叉网络。盐城(亭湖)片可包括白驹(可协调大丰纳入)、伍佑(可协调城南新区纳入)、盐城市区(亭湖)、上岗和草堰口(可协调建湖纳入),在盐城市区设立三到四个游船码头;并开通全片各相关点的陆路交通,使之形成交叉网络。阜宁片亦是如此,比照设立;陆路交通可适当向北延伸辐射(可协调滨海、响水纳入)。以盐城片(一日游)为例:上午,可以盐城市区为出发点,陆路先达白驹八路军新四军会师纪念馆参观,至伍佑方强烈士殉难处(徒步游览伍佑段串场河),再至盐城城南市新四军干部学院新四军文化林,至盐城水街游船码头上船,游览市区串场河风光带,至杨楼翠霭游船码头上岸,陆路去新四军纪念馆参观;简易午餐毕,下午,回到此游船码头,继续游览串场河风光,至新四军重建军部纪念馆上岸参观,然后陆路去上岗继续参观红色景点(含鲁艺烈士纪念馆),在上岗游船码头(待建)上船,游览串场河上岗段,至草堰口上岸,参观红色景点,后由陆路回盐。此线路设计亦可根据实际情况加以适当简化。

四是要立一个鲜明突出、旅游研学的主题,根据实际情况及不同的研学需要确立不同主题。可依托市新四军干部学院,设计开发串场河红色旅游现场教学的精品路线。目前,根据已经开发的资源,可以开发新四军红色文化一日游,以后根据开发情况逐步增加和提升。如盐城市区“一日游”可开发出“重建

军部,凤凰涅槃”之旅(市区“新马泰”一日游)、“新四军革命体验之旅”(白驹会师纪念馆及国防文化园一日游)、“传承先烈遗志,发扬革命传统”之旅(伍佑、上岗、草堰口一日游)等红色旅游研学线路产品,充分发挥串场河红色旅游的教育作用。东台和阜宁亦可根据自身实际情况,开发出利用自身红色资源、突出鲜明主题、切合自身实际的红色旅游线路。这样上下联动,资源共享,统一协作,盐城市串场河红色文化旅游就比较容易形成精品路线。

五是要配一套结合主题、精心打造的红色文化艺术精品,以艺术感染力取得最佳实际成效。“串场河红帆船”红色文化旅游要围绕新四军在盐城的革命业绩,打造一套红色文艺精品加以配合。其实盐城过去在这方面有许多现成文学艺术作品,如书籍方面(盐城本地创作的)有《新四军红色丰碑》(盐城卷)、《陈毅在盐城》、《刘少奇在盐城》等近百种图书,歌舞戏曲方面,反映华中鲁艺浴血抗战史的就有:由盐城幼专鲁艺学院创作的音乐剧《华中鲁艺记》、江苏省杂技团编创的杂技报告剧《芦苇青青菜花黄》、盐城市歌舞团编创的大型组歌舞《烽烟桃花飞》等,还有盐城市歌舞团过去历次纪念活动创作的大型组歌舞如《新四军在盐城》等;江苏省淮剧团、盐城市淮剧团也创作了许多纪念新四军业绩的剧目,还有许多革命纪念地原来就有相关的电影、电视剧,或是拍摄过电视纪录片,只需要把这些影视作品加以筛选,对应相关的红色景点精心配套加以策划便可。

(本文系2022年度盐城市政府社会科学类基金项目立项课题《串场河红色旅游资源开发利用研究》(22skC33)阶段性成果)

课题组成员:万维干 周德军  
(作者单位:盐城市新四军研究会)

# 长三角一体化背景下盐城市人口赋能 经济社会发展研究

□ 焦微玲

## 一、盐城市人口发展特征与潜力

盐城市隶属长三角城市群，是江苏苏北唯一一个被纳入长三角中心区的城市。根据 2021 年 5 月公布的盐城市第七次全国人口普查公报（以下简称“七普”）数据，盐城市人口发展表现出以下特征：

### （一）常住人口规模较大，呈现持续减少趋势

截止 2020 年，全市常住人口为 670.96 万人，相比 2000 年全市常住人口 794.65 万人减少 123.69 万人，全市人口流失超百万。其中，北三县人口流失更为严重，滨海、阜宁和响水人口流出分别达到 40.12 万人、32.21 万人、16.24 万人。盐城市人口大量外流一方面影响着需求侧的消费、投资和净出口等流量要素，另一方面则影响着供给侧的劳动力、资本和技术进步等存量。调研发现劳动力持续流失直接导致劳动力供给水平下降，盐城市企业，尤其是中小企业、民营企业和台资企业近年来招工难度大大增加，很多企业出现用工成本高、招工难度大等问题，企业发展遭遇瓶颈。

### （二）人口素质水平提高，对标存在较大差距

截止 2020 年，盐城市常住人口中，15 岁及以上人口的平均受教育年限为 9.21 年。如表 1 所示，与 2010 年相比，盐城市人口素质总体水平有所提高，但是对标长三角平均水平，还有较大差距，尤其是高素质人口。高素质、高技能劳动力为长三角地区经济社会高质量发展提供了重要支撑，而盐城市高素质人力资源相对匮乏，目前盐城市大多数企业可持续

发展的人力资本需求无法得到满足。

表 1 2020 年不同地区各类受教育程度人数

（单位：人/10 万人）

地区	大学(大专及以上)	高中(含中专)	初中	小学
长三角中心城市	21084	15826	-	-
江苏省	18663	16191	33308	22742
盐城市	10691	16016	36503	26451

### （三）人口结构总体失衡，部分指标持续异常

盐城市人口性别比呈下降趋势，且出现异常，从长远来看，将导致人口性别结构失衡。自 2010 年以来，盐城市人口性别比基本持平，略高于 101，低于国际标准的下限 102。盐城市人口年龄结构已表现出人口抚养比上升、老龄化程度提升的趋势。截止 2020 年，盐城市人口抚养比为 41.08%，比 2010 年增加近 10 个百分点。全市常住人口中，60 岁及以上人口占比为 27.32%，其中 65 岁及以上人口占比为 19.88%。无论哪一个指标，都远远高于标准数据。随着人口抚养比上升和老龄化程度加重，人口红利正在逐步减少，老年人抚养压力正在逐渐增加。

### （四）城镇化的步伐加快，水平有待继续提高

长期以来，盐城市注重新型城镇化建设，近年来城镇化步伐加快并取得较好成绩。2020 年，全市常住人口中，居住在城镇的人口为 430.17 万人，城镇化率达 64.11%。但是，相比长三角 76.24% 的城镇化率，盐城城镇化水平还有待提高。

### (五)家庭户数虽有所增长,但规模呈现缩小趋势

截止2020年,全市共计有家庭户260.98万户,较“六普”增加20.9万户,同比增长8.7%。但是,家庭户户均人口为2.47人,较“六普”减少了0.44人。家庭户规模缩小,既受生育水平不断下降影响,也与迁移流动人口的大量增加、年轻人婚后独立居住增多、空巢老人增加等因素直接相关,而这些因素将直接影响未来盐城社会经济发展。

总体来看,盐城市正面临人口流失、人口结构失衡、高素质人口缺乏、老龄化问题等严峻挑战。根据测算,目前盐城市的收入-人口比值超过1,能够吸引人口流入,但与长三角其他城市相比,盐城市人口吸引力较弱,在长三角内部的吸引力非常有限,近十年人口流向长三角其他城市现象较为严重。盐城的人口发展潜力指数超过1.6,具有继续容纳人口的能力,在长三角地区处于中下游水平。

## 二、人口集聚与产业结构高级化的互动关系

### (一)产业结构高级化对人口集聚的促进机理

整体来看,长三角地区的产业结构高级化呈现稳步调整与不断优化态势,其中,第一产业比重小幅下降,第二产业比重下降较明显,第三产业比重上升较明显。随着长三角产业结构高级化指数整体上升,其产业集聚趋势愈加明显,产业专业化水平不断提高。产业密度测度表明长三角大多数城市的三产密度高于二产密度,第三产业集聚速度加快。

伴随长三角产业集聚,长三角人口流动更趋活跃,呈现格局多极化、方向多样化、流动阶梯化态势。其中,第二产业集聚与轻工业产业集聚显著影响长三角城市人口集聚发展,表现为负向影响机制,呈“倒U”型。从中短期来看,长三角产业集聚对人口集聚的累积效应为负,有微弱的阻碍作用。从长期来看,该负向效应会随着产业结构高级化程度增加出现拐点,逐渐形成促进人口集聚效应的影响机制。

### (二)人口集聚影响产业结构高级化的关键要素

人口集聚影响产业结构高级化的关键要素包

括:(1)人口结构。老龄人口比例不断提高将导致劳动力供给不再充足,就业市场出现用工荒,老龄负担效应将阻碍产业结构高级化实现。经济产出弹性较高的产业能够吸收更多劳动力,其所在地区实现产业结构高级化的可能性较大。(2)人力资本。人力资本结构水平不断提高时会产生要素的引致效应,使当地产业结构发生相应变化。在人力资本外部性作用下,知识技术密集型产业会不断发展壮大,从而推动技术进步、制造业转型升级和产业结构优化,为该地区经济高质量发展提供强有力产业和技术支持。(3)人口密度。该要素对地区产业结构高级化的影响往往表现为两个阶段,初期该地区主要通过促进其经济发展来推动人口在本地区集聚,后期则表现为抑制人口在本地区集聚以满足人力资本需求。(4)就业和收入水平。它们与产业结构优化呈显著正相关,当产业结构趋于合理并实现高级化后,将带动当地各类服务业发展,释放更多就业岗位,提高当地就业率和收入水平。

## 三、盐城人口赋能经济社会发展的对策建议

在长三角一体化背景下,要推动盐城市人口长期均衡发展,赋能盐城市经济社会发展,必须采取积极有效的对策和措施满足盐城市人口发展对于改善人口结构、优化人力资本和缓解人口老龄化问题的需求。

### (一)积极应对人口流失,增加盐城人口总量

1.充分发挥交通优势,加强城市间经济合作。结合盐城的交通优势、资源禀赋、区位特征等因素,加快发展汽车、钢铁、新能源、电子信息四大主导产业,加速打造千亿级产业集群。政府进一步优化盐城市营商环境和市政设施,吸引本地人口回流和外地人口流入。加强与长三角中心城市合作,通过构建高效的要素流通渠道,为盐城市发展注入新动力。

2.继续推进城镇化建设,实现城市转型升级。将农村劳动力迁移到城市,并为其提供学习和培训机会。适应数字经济和网络经济时代要求,推进盐城市向数字化和网络化转型,释放发展新动能。

3.贯彻落实生育政策,鼓励夫妻多生优生。加大宣传,转变年轻人思想,提升其生育意愿。政府深入贯彻落实生育政策,并给予配套措施或奖励支持。积极优化盐城市生育环境,维护女性就业权益,构建普惠托育服务体系,加大优质教育资源供给,降低家庭教育开支,减轻年轻夫妻养育子女的压力。

## (二)大力提升人口素质,优化人力资本结构

1.加快人力资本积累,降低人力资本异质性。加大对驻盐高校高质量发展的支持,大力发展盐城市职业教育,提升盐城市职业教育的发展层次,并推动两者协同发展。加强与长三角其他城市的人才合作,“内培外引”,为盐城市产业发展提供优秀创新人才。

2.推进人才强市建设,促进人力资本大开发。在长三角一体化背景下,聚焦盐城市主导产业优势、产业集聚潜力和效应,大力推动产业链、人才链深度融合,以人才引领产业、以产业集聚人才。搭建高级人才载体,打造高素质人才队伍。

3.创新高级人才机制,营造高品质人才生态。对标长三角发达城市的人才、科技、产业政策,立足盐

城市实际情况,集成出台标准更高、力度更大、竞争更强的引才政策。持续优化服务,建立健全人才支持政策,为人才提供各类配套和支撑。

## (三)大力推进老年产业,务实解决老龄化问题

1.推动老年产业发展,重点打造康养产业。积极引导民间资本投资老年产业,加强与长三角其他城市间的合作交流,深度接轨上海,抓住上海市康养产业向东台转移的机遇,统筹规划盐城市养老产业布局,大力推进盐城养老产业发展。

2.完善老年人保障政策,加快公共服务建设。健全与发展养老政策,发展商业化养老保险,充分保障老年人基本生活和医疗条件。鼓励老年人依靠投资性养老而不是储蓄型养老,提倡低风险型或者保本型投资渠道,分化投资分险。加快公共服务体系建设,适当向盐城市老年人口倾斜。

3.立足盐城市情,务实解决老龄化问题。在城镇地区提倡家庭养老,在农村地区推广邻里互助型养老,或视情况推进社区养老。

(作者单位:盐城产业经济研究院院长)

## 稿 约

《黄海学坛》是盐城市哲学社会科学联合会主办的综合性社会科学期刊,1988年创刊,系季刊。创刊以来,《黄海学坛》始终坚持以马克思主义为指导,坚持正确的政治方向;坚持理论联系实际,关注重大现实问题,尤其关注对盐城经济社会发展具有重要应用价值的课题的研究;坚持刊物的学术性,注重学术研究的应用性,倡导学术研究的创新性,热忱欢迎广大社会工作者赐稿。

来稿注意事项:

1.来稿要求观点新颖,论证合理充分,文字精练、文风生动活泼,论文篇幅一般不超过7000字。

2.论文样式统一为题目(含副标)+作者+内容提要(不超过150字)+正文+作者单位(职务、地址、邮编、联系方式),注释、参考资料来源的标注于文尾。

3.来稿须提供word电子文档,可通过E-mail:hxxttg@163.com投稿。来稿一律不退还,请作者自留底稿。本刊对决定采用的稿件,有权进行修改、删减。

4.凡盐城市市政府社科基金立项项目研究成果在本刊登载并标注,根据《盐城市哲学社会科学课题管理办法(试行)》,结项评审时将直接结项。

《黄海学坛》编辑部

# 教育助推盐城制造业高质量发展的对策思考

□ 周临震

对国家发展来说,人才培养是根本,科技创新是核心。对地方发展而言,同样是如此。助推盐城制造业高质量发展,驻盐高校、职业院校义不容辞。但就目前制造业人才培养看,学科专业结构布局还不尽合理、制造业类专业师资队伍建设准备不够充分、相关专业在校生规模满足不了产业用人需求、毕业生技术技能水平与企业岗位要求仍有较大差距。所以驻盐高校、职业院校应加快建设相关学科、专业,将自身打造成为智能制造新高地的人才“输送源”和强力“推进器”,针对盐城制造业重点领域,优化学科专业结构,改革人才培养模式,推进师资队伍建设,深化产教融合校企合作,不断提升制造业人才培养质量,努力形成勇争一流的质量文化氛围。

## 一、盐城制造业发展及人才需求现状

### (一)盐城制造业发展现状

随着新一轮科技革命和产业变革的不断深入,制造业技术体系、生产模式和价值链正在发生深刻变化,这将极大改变制造业发展范式和产业格局,从而为盐城制造业高质量发展打开了机会窗口;国内抗击疫情取得重大战略成果,有利于加快提升产业链供应链地位,并向价值链中高端拓展,从而为盐城制造业高质量发展赢得了时间窗口。我们还看到,随着长三角一体化、淮河生态经济带发展等国家战略的叠加实施,给盐城在更大区域集聚发展要素资源、加快实现制造业高质量发展提供了难得机遇。然而,盐城制造业也面临许多潜在风险和多重挑战。比如,全球经济下行给盐城制造业融入全球化发展的进程

带来了阻力,加之盐城制造业大多处于产业分工的中低端环节,对产业链掌控力较弱,产业链上中下游协作配套不够完善,产业链与创新链协同发展不够紧密;特别是全国各地对发展制造业重视程度在不断提升,“抢人才、抢项目”呈现白热化状态,这也给盐城制造业高质量发展带来了更大竞争压力。为此,盐城高等教育、职业教育要担当起教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接的“黏合剂”,成为教育与地方经济社会发展良性互动的“桥梁”“纽带”。

### (二)盐城制造业对人才的需求

所谓产业链,是指在同一产业或与该产业相关的上下游产业中,从原材料开始到达最终消费者的各个环节所形成的价值增值的过程,包括产品的研发、设计、采购、加工、生产制造、物流、营销等相互联系的诸多环节,换句话说,产业链就是指从上而下形成的具有内在衍生性的产业系列。在纵向上,可能涉及一个产业从上游到下游的多个企业,在横向上则可能涉及以一个产业为主和与此联系的若干个相关产业。与产业相对应的技术链,其各个环节往往呈现出劳动密集、资本密集或知识密集等不同特征,它决定了产业链上的核心环节与价值分布,并由此形成价值链。从智能制造行业分类情况看,它一般包括自动化设备、工业控制软硬件、工业互联网(物联网)、智能检测装备、物流等多个关联行业,从而形成以智能制造关键装备为基础、系统集成平台、装备应用为核心的“软硬并重、系统集成、互联互通”的产业链,它涉及数控机床、工业机器人等关键装备制造

商,自动生产线系统集成企业,以及在汽车、3C等制造领域应用自动生产线等装备的若干生产企业。在产业链上不同环节的企业、以及企业内部不同岗位的能力要求,决定了对技术技能人才的规模和规格需求。

目前,盐城制造业需要的技术技能人才呈现以下几个特征:一是应用型高校和职业院校正成为培养智能制造产业技术技能人才的主要力量。调查发现,在智能制造机械行业不同类型企业中,高职院校毕业生占比最高,这与全国占比40%的水平相当;其次是本科,再其次是研究生,中职占比约10%左右。随着自动化和机器人技术的逐步应用,价值链两端的用人比例开始上升。二是不同层次人才按照价值链高低分布在产业链的不同环节。智能制造产业链可分为关键装备、系统集成和装备应用三类企业,机床设备制造企业、工业机器人制造企业在上游,系统集成企业在中游,生产应用企业在下游。本科以上学历大多集中在产业链的前端,主要从事开发、设计工作。中职及中职以下人员主要分布在产业链的中端,从事生产、装配工作。高职毕业生更多分布在产业链后端的调试、运行维护等售后技术服务工作。三是智能装备制造业对人才岗位能力提出了新要求。如今智能制造岗位能力正向多元化、复合型发展,机械和电子设计工程师在熟练掌握计算机辅助设计(CAD)、计算机辅助制造(CAM)的基础上,还要掌握计算机辅助工程(CAE)仿真分析法。生产管理人员要掌握计算机辅助工艺规划(CAPP)技术,具备适应设备布局、智能排产等新职业的能力。精益生产管理岗位人才需求量在增加,同时要求能将跨界协同工作的新技术、新软件与管理方式有效融入企业精益化智能制造生产之中。在高度智能化的背景下,智能制造业对从业人员的技能和素养提出了新的要求,企业越来越欢迎复合型技术技能人才和具有持续学习能力的员工。

## 二、盐城教育的新作为与新挑战

### (一)盐城教育培养制造业人才的新作为

为促进地方经济结构优化升级,迫切需要大量掌握现代技术技能、支撑现代产业体系的技术技能人才,迫切需要在普遍提高社会人力资本价值的基础上,培养高素质技术技能人才,使之成为地方经济社会持续进步发展的核心动力源。驻盐高校、职业院校作为人才培养的主阵地,需要主动对接地方发展战略,主动发挥科研创新平台作用,围绕包括智能制造在内的地方重点产业,与企业密切合作,开展产学研协同攻关,打造一批科技人才队伍,助推科技创新能力稳步提升。要实施人才队伍发展战略,优化专任教师、管理人员、技术支撑三支队伍结构;要改善人才发展环境,围绕选才、育才、引才、用才、留才等多个方面加大投入,完善体制机制,努力营造“识才、爱才、敬才、用才”的人才工作环境和人才成长环境。综观“十三五”时期,盐城教育发展令人鼓舞。职业教育专业建设与支柱产业、新兴产业契合度加快提升,12个职教产业联盟协同36所市内外大中专院校、203家行业企业,服务全市12个重点产业园区和84家骨干龙头企业,成为“全省职业教育改革发展成效明显设区市”。驻盐高校在校生总量从6.5万人增至近7.5万人,市财政每年安排1亿元奖励高校协同创新项目,校地协同发展实现同频共振。

习近平总书记在全国教育大会上指出,职业教育是培养社会广泛需要的技术技能人才、促进创新创业、服务经济发展的重要基础。一系列有利于职业教育发展的政策出台,将为职业教育的高速发展补齐短板、扫平障碍,创造良好发展环境。全国职业教育大会的召开,进一步提出要聚焦重点,改革创新,合理配置资源,深入推进育人方式、办学模式改革,促进职业教育和普通教育相互融通、协调发展。在高等教育普及化背景之下,促进应用型高等教育和职业教育的高质量发展已成为必然,尤其是高职大规模扩招后,应用型高等教育、职业教育更要以社会发展需要为立足点,以专业技术能力为核心,以打造一流应用型高等教育和职业教育人才为目的,通过构建具有现代职业特征的教育体系,实现应用型高等

教育和职业教育的现代性、技术性与应用性;要把握时代机遇,正确处理好质与量的发展关系,实现应用型高等教育、职业教育生态良性循环,培养创新型、技术技能型高素质人才,推动地方智能制造水平向前向上发展。

## (二)盐城教育培养制造业人才面临的新挑战

我们知道,教育链与产业链之间实质上是一个供需关系,产业链的竞争归根结底是价值链的竞争,再进一步讲是不同价值链上人才的竞争。盐城工学院、盐城师范学院都是地方应用型高校,培养应用型人才,就需要进一步加强应用型学科建设,进一步加强学科专业一体化建设;若干职业院校特别是高职院校,要高度重视专业群建设。从纵向上讲,盐城教育包括从中职到高职、再到应用型高校的专业硕士甚至专业博士,由初级、中级到高级人才培养,构成了一个完整的发展递进关系。在横向上看,包括同一层次专业依照相关产业链的关系进行专业分化、整合、衔接,从而形成专业之间复杂的组团式联系。

目前,驻盐高校和职业院校智能制造相关专业人才培养与地方制造产业链需要的人才之间还不匹配,主要面临以下挑战:一是相关专业在校生规模满足不了产业用人需求。盐城智能制造专业人才培养涉及2所应用型本科院校、3所高职院校和12所中职学校。据统计,2所驻盐本科院校开设了人工智能、智能制造工程、电气工程及其自动化、机械工程、机械设计制造及其自动化、机械电子工程、智能装备与系统、自动化、物联网工程、数据科学与大数据技术等10个相关专业,机械电子工程、智能控制等10个相关专业,在校生规模4000人左右。高职院校开设了机电一体化、电气自动化、智能控制技术、机电设备技术、应用电子技术、机械设计与制造、数控技术、模具设计与制造、机械制造与自动化等相关专业9个,在校生规模近2000人。中职开设机电一体化、电气自动化、工业机器人、无人机、数控技术、工业网络技术、电子等相关专业7个,在校生约6500人。以上涉及智能制造专业的各类在校生共约12500人,

每年可为智能产业输送3300名毕业生。当然,即使这些毕业生全部留在盐城工作,与产业需求也相去甚远。二是毕业生的技术技能水平与企业岗位需求仍有较大差距。不同层次人才分布在价值链不同环节,本科以上的毕业生集中在产业链的前端,主要从事开发、设计工作。中职及以下的人员主要分布在产业链的中端,从事生产、装配工作。高职毕业生则更多分布在产业链后端的调试、运行维护等售后服务工作。从就业率和专业对口率来看,高职院校平均就业率为90%左右,一年后对口就业率保持在70%左右。中职平均就业率为80%左右,一年后对口就业率60%左右。这说明有将近30-35%的毕业生难以胜任企业岗位技术技能要求,从而流散到其他专业不对口的行业和岗位。这说明职业院校人才培养质量有待进一步提高、本地技能人才供应也不够充分,人才供应规模偏小已成为智能制造业相关企业最关心的问题。

总之,驻盐高校和职业院校的专业人才培养,无论规模、结构、质量都还难以满足智能装备制造产业的需求,这反映了人才培养中存在的突出问题:一是相关专业设置没有紧扣产业需求,专业群与产业链之间存在错位;二是教学内容没有完全衔接岗位技术技能需求,课程群与岗位群之间存在错位;三是人才评价标准未能与企业保持一致,重学历轻能力,重理论轻实践现象依然存在。

## 三、盐城教育助推地方制造业高质量发展的对策建议

努力建设高水平、高层次的技术技能人才培养体系,是党中央国务院制定的战略决策,也是决定盐城在未来竞争中是否能保持优势的关键举措。要围绕盐城制造产业优化升级的方向,推进产教融合、校企合作机制建设,促进教育链、人才链与产业链、创新链的有效衔接。

### (一)聚焦技术技能队伍建设

驻盐高校、职业院校要成立联合研究机构,根据产业链对人才规模、结构、质量的需求,调整优化高

等教育、职业教育布局,构建起促进专业群设置和产业集群相匹配的新体系。不求所有,但求所用,建立起以应用本科为引领,以高职为主体,以中职(含技工院校)为基础的智能制造业人才培养体系。中职不能盲目追求升高职,高职不能盲目举办本科,必须和产业需求保持同步,为盐城智能制造产业链安全提供人才保障。

### (二)发布技术技能人才供需报告

根据全市智能制造产业发展需求,建立高等教育和职业教育的专业、类型、层次和区域布局动态调整机制,加快形成高等教育、职业教育与智能制造产业融合发展新格局。充分发挥盐城应用型本科教育和职业教育校长联席会议作用,围绕盐城重点发展的四大主导产业的产业链筹建4个专业群建设指导委员会,与产业共商人才培养标准,制订人才培养规格和质量的指导性意见,每年定期发布人才培养报告,形成专业(群)与产业链对接沟通机制,推动产教良性互动、校企协同育人发展格局。要引导社会培训机构与产业发展、企业岗位需求有效对接,对紧缺产业人才培养给予奖励,引导支持驻盐高校、职业院校、社会培训机构根据市场需求开展应用型本科人才和技术技能人才培养。教育主管部门要牵头搭建开放共享、便捷高效的应用型本科人才和技术技能人才数据平台。

### (三)扭转重学历轻能力用人政策

可由盐城市人社部门牵头组建有行业企业参与的第三方考核评价机构,制订能力导向的人才考核评价制度,主动参与应用型本科人才和职业院校人才培养质量评价,指导和促进智能制造专业群人才培养质量的提高。鼓励职业院校积极实施“1+X”证书制度,加强复合型技术技能人才培养,引导学生获得多种职业技能等级证书。鼓励职业院校智能制造类专业全面启动机械装配、工业机器人、工业控制、工业视觉和工业互联网等证书的培训与考核,参照

人社部门相关规定给予一定经费扶持。推动企业依据国家新职业标准和企业岗位能力开展技能人才评价工作,扩大企业评价自主权。积极打通高技能人才与专业技术人员转换通道,打破学历、资历、身份的限制,允许符合条件的高技能人才参加工程系列专业技术职称评审,创造长期培育、有序流动的育人环境。在公务员招考、应征入伍、企事业单位招聘、确定工资起点标准、职称评聘、人才公寓分配、就业创业、职业培训等方面,消除对职业院校毕业生的歧视性政策,增强职业教育的吸引力,从源头上解决技能人才短缺问题。

### (四)引导年轻人加入技能人才大军

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》明确指出,“探索从优秀产业工人和农业农村人才中培养选拔干部机制,加大技术技能人才薪酬激励力度,提高技术技能人才社会地位”,要大力倡导“劳动光荣、技能宝贵、创造伟大”的社会新风尚,将职业教育资源向中小学延伸、向社区延伸,鼓励中小学开展各类技能比赛,鼓励社区居民参加技术技能培训,潜移默化地培养全民技能意识。政府部门要综合利用传统和新型媒体,广泛宣传技术技能人才特别是高技能人才的重要作用,注重解读技术技能人才培养使用等方面的新政策、新举措、新成效。要全面开展各类“领军技能人才”选拔和评聘,多层次提升产业技能人才在全社会的影响力,提高职业教育社会认可度。驻盐高校、职业院校要联合打造大国工匠、应用型本科人才、高技能人才、技能人才、技术工人交相辉映的技术技能人才生态链,挖掘盐阜文化中精益求精的工匠精神,形成工匠热、掀起技能潮,营造技能成才、人人出彩的社会文化氛围。

课题组成员:陈青 姚月琴 洪林

(作者单位:盐城工学院、盐城工业职业技术学院)

## 深入推进文化产业与旅游产业融合发展

□ 张伯铭 张 茜 王慧颖

“十三五”以来特别是近年来,盐城市积极践行“以文塑旅、以旅彰文”的思路,依托其丰富的人文资源和自然生态资源,从游客观光休闲、度假和研学等实际需要出发,积极推进文化产业与旅游产业融合发展,文旅产业数量、规模和效益居苏北前列。由于文化旅游业起步晚,基础差,底子薄,目前,盐城文化旅游产业发展的整体水平不高,融合度不够紧密,对经济发展的支撑作用不明显。文化产业总体规模较小,产业占全市 GDP 比重偏低,与高水平小康建成小康社会指标还有一定差距。

**一是产品供给不足。**文化旅游相融合有高原无高峰现象比较突,大型旅游文化产业数量少。产业层次不高,集聚效应不明显,都以传统文化制造、文化服务为主,新兴产业、新型业态占比小,缺乏大体量、高质量的文化旅游企业以及在国内、省内有影响的龙头企业,缺乏标志性、引领性、带动性的旅游品牌。旅游收入虽然逐年增长,但对财政贡献不大。近年来,虽然开发了一些文化旅游产品,但精品不多,产品的开发大多还停留在简单的观光游览层面,许多文化元素没有变成旅游产品,产品结构单一、产业质量不高,同质化现象比较明显。旅游产品代表性不强,形式过于单一,使得游客对其旅游印象不深,无法产生流连忘返的旅游体验感,难以满足文化渗透的影响力需要。多数景点的主要收入还来自门票,创收能力不强,产业链不完善,游客停留时间短,消费少,影响和制约了旅游收入的增加。

**二是发展机制不健全。**目前,盐城文化旅游及相关部门统筹协调配合的工作机制尚未建立,文旅产

业融合发展的部门联动、多级联动运行机制也不顺畅。文旅产业融合发展的重点领域、重点目标还不够明晰,县与县之间、景点与景点之间、市与周边城市之间的规划缺乏相互衔接和融合,未能形成发挥引导和调节作用的一体化战略规划模式,制约了文旅产业重点项目的引进和培育。部分景区旅游资源的所有权、管理权和经营权还没有实现有效分离,景区之间未形成有效对接,存在资源整合难、互相掣肘的现象,严重影响了景区整体效益的发挥。据了解,目前盐城尚未制定文化产业与旅游产业融合发展的专项规划及实施意见。同时,营销渠道和模式比较单一,促销机制也不健全,在创新宣教形式和打响文旅品牌效应方面还缺乏动力。对市场的开拓都是各自为政,没有在如何打好营销“组合拳”、形成整体合力方面认真地谋划和运作,仍依赖政府单一主导营销,景区(点)、饭店、旅行社等市场主体促销作用发挥不够充分。多数景区(点)的营销模式还停留在与其他景区、旅行社和官方媒体的对接上,利用现代手段,精准营销做得不够,文旅品牌形象尚未真正建立,导致一些重点文化旅游景区(点)的市场占有率低、知名度不高。此外,文化旅游投资渠道比较单一,主要以政府投资为主,社会资本投资比例偏少。

**三是要素功能不完善。**行、游、娱、购、食、宿等服务核心体系不健全,交通、娱乐、接待等旅游综合服务设施还不能完全满足游客的消费需求和旅游目的地建设的实际需要,旅游产品种类少、层次低,“游”的项目比较单一,“购”的产品缺乏特色,“娱”的项目相对匮乏。部分地区的旅游交通、旅游厕所、停车场、智慧

服务等设施还不完善,接待能力不强。各景区(点)之间、景区(点)内部的交通设施仍不完善,可入人性不够。旅游集散中心、购物中心、咨询服务中心、文化街区、智慧旅游平台等文化旅游综合服务体系不够健全。旅游公共交通体系、旅游商贸设施、休憩休闲服务设施、旅游应急救援体系等项目建设相对滞后。同时,文旅产业融合发展所需求的文化创意、营销策划、企业管理等复合型人才和高端人才严重缺乏,从事旅游文化品牌包装的专业人才数量少且人员流动性大,了解本土文化的高水平专业导游人才数量比较缺乏,非物质文化遗产传承人日益减少,各类文化旅游专业人才储备相对不足。文化旅游从业队伍整体素质不高,在理念、素质及技能上体现出的不足,严重影响了文化产业与旅游产业的深度融合。

深入推进文化产业和旅游产业融合发展,关键要在“创意”上做文章,在全域化上下功夫,注重理念融合、规划融合、产业融合、服务融合、交流融合,使两大产业的融合方式实现多元化,融合广度逐步扩大化,融合深度进一步纵深化。

**一要打造核心项目。**要以历史文化传统、自然生态资源、民俗风情为基础,重点引进、建设一批文旅产业融合发展的项目,实现文化旅游产业提档升级,形成核心旅游吸引物,培育文化旅游新品牌,努力提高文化影响力和旅游竞争力。要放大世遗资源优势,引进国际一流专业团队,优化提升世遗精品线路创意理念,培植东台条子泥世遗小镇、长三角(东台)康养基地、黄海森林旅游度假区等一批标志性产品,叫响麋鹿、丹顶鹤、勺嘴鹬湿地“吉祥三宝”,形成品牌支撑力。依托丹顶鹤生态旅游,融合盐城林场、丹顶鹤旅游风情小镇等资源,规划建设集休闲、度假、观光、夜游、接待、集散等功能为一体的综合型世遗旅游“门户”。借助“世遗”名片,开发“亲近世遗”亲子线路、“鸟类天堂?生态盐城”研学线路、“海滨湿地?世遗之旅”生态旅游等精品线路,常态化举办旅游季、音乐节、观鸟节、马拉松赛、民俗表演等文旅活动。围绕“打响水韵江苏里下河生态旅游品牌”,加快推进淮河生态旅游

景观带建设,全力打造大纵湖、九龙口、马家荡等沿淮河旅游景区。要依托麋鹿保护区、珍禽保护区、条子泥等地核心资源,提升湿地观光、森林康养、科普体验、风光摄影等旅游线路品质,丰富产品特色。依托海堤公路、条子泥、麋鹿小镇等项目载体,开发探秘、摄影、体验、康养等高端游、小众游、深度游产品,提升管理品质。做强黄沙港、新洋港、斗龙港、弍港等渔港小镇,完善特色民宿、养生温泉、康养体验等功能配套,打造海鲜美食旅游目的地。

**二要丰富融合业态。**要挖掘文化民俗资源,着力打造旅游节庆活动,以文化节庆带动旅游经济发展。要精心设计以名人、乡愁为主题的特色线路,在旅游产品开发中融入文化创意理念,为游客提供各类创意体验产品,增加线路产品的参与性和体验性,满足游客“诗与远方”情怀。要大力实施“文化+”“旅游+”战略,推动文化、旅游及相关产业融合发展,不断培育新业态、新主体、新模式,培植“盐之有”系列产品,因地制宜培育乡村旅游、工业旅游、都市旅游、运动休闲、科教科普等融合业态,发展培植“商养学闲情奇”高端业态,满足不同层次游客需求。要提升旅游体验性和互动性功能,培育一批非物质文化遗产旅游体验基地,建设农耕、科普等文化体验场所等内容。要在提升完善地方优秀剧目的基础上,深入挖掘本地历史文化内涵,倾力推出一批既能彰显本地文化特质,又符合旅游市场需求的大型文艺精品项目。精心策划并打造重点景区文艺精品节目,突出特色性,增强体验性、参与性和趣味性,使之成为游客到景区不可不看的经典演艺节目。要用旅游思维谋划城市建设及产业发展,打造文化特色鲜明的国家级旅游休闲街区,以“绣花”功夫推进申场河、新弄里、建军路商圈等一批文旅商街区建设。在游客聚集区积极引入影院、剧场、书店等文化设施,推动公共服务进旅游景区、旅游度假区,构建主客共享的文化和旅游新空间。有条件的县(市)可以在县城规划建设特色历史文化街区,形成集名人雕塑、文物复原、文化展示、特色休闲、美食购物、城市观光、市民游憩、商业地产于一体的大型综合体,让特色

文化街区成为市民及海内外游客触摸地方历史、体验民俗风情、品尝特色美食、购物地方名优产品和特色旅游商品的集聚地。要创新消费活动,延伸旅游产业链和消费链,拉长旅游时长,增加人均消费,用差别化、多元化、精品化夜生活,打响“夜魔方·悦盐城”品牌。鼓励发展线上文化和旅游体验项目,大力推动文化旅游与数字创意融合发展,积极发展数字景区、数字博物馆、虚拟剧场等产品和沉浸式体验型文旅消费,建立文化和旅游消费数据监测体系,精准满足公众的文化旅游需求。要充分利用地方文化资源开发纪念品、土特产、艺术品、音像品、邮票画册、民意工艺品、特色工业产品等系列特色旅游商品。要提升旅游商品设计水平,注重旅游商品的文化技术和工艺包装,提高旅游商品的文化含量,让盐城文化伴随旅游商品、纪念品走向全国乃至全球。

**三要加大品牌宣传。**要围绕黄海湿地世遗资源,聚焦湿地国际会议、国际互动交流、文艺精品创作、文创产品开发、赛事会展举办游、大众科普体验等重点领域,加强与主流媒体、重点网络媒体战略合作,打响世界自然遗产旅游品牌。围绕城市旅游进行整体策划,丰富旅游营销方案、形象标识、主题宣传等内涵,打响盐城独有IP。要突出新媒体、平台运用,积极开展城市形象专题宣传活动,建立政府、行业、媒体、公众等多主体共同参与的营销联动机制,实施“区域联动、部门联合、企业联手”的大旅游联动营销策略,加强与长江经济带、淮海经济区、“一带一路”沿线城市、沿海城市、长三角、高铁沿线城市的旅游宣传合作与联动,建立资源互补、客源互送、市场共建、利益共享的联合营销机制。要发挥好博物馆、文化馆、美术馆等文化机构和旅游景区(点)、旅行社、旅游饭店在传播盐城地方文化方面的重要作用,引导各类导游、讲解员和广大游客成为盐城故事的生动讲述者、自觉传播者。

**四要提升要素功能。**要尽快制定出台扶持文化旅游产业融合发展的新办法,在财政资金、土地税收、旅游项目招商引资、城市夜间经济、旅游餐饮业、旅游住宿业、旅游购物、旅行社发展等方面进一步加大政策

引导和激励力度,为加快推进文化旅游产业融合发展营造有利的政策环境。要发挥市产业投资引导基金作用,鼓励县(市、区)设立产业投资引导资金。鼓励和支持社会资本发展文旅产业,努力促进投资多元化。要强化用地保障,在符合土地利用总体规划和国家土地供应政策的前提下,适当增加文旅产业融合发展项目的供应量,积极支持利用荒地、荒坡、荒滩等开发旅游项目。要加快旅游乡村公路、风景廊道建设,增强全域旅游、全景旅游通达性。对标长三角,着力推进基础设施和公共服务建设,完善民宿、集散中心、停车场、标牌标识、智慧旅游等要素配套。要鼓励和支持市属优势文旅企业,通过资源整合和资本运作等方式,与市县各级政府及企业开展合作,组建混合所有制的文旅集团,对全市文化旅游资源进行整体开发,全面提升文化旅游资源的开发层次和水平。要支持市内文化、体育等重点企业在转型中进入文化旅游业,发展一批以文化旅游为新经营领域的企业集团。同时,要善于借助外力,引进一批规模大、辐射带动力强的国内外知名文旅集团和管理服务品牌企业,以及品牌酒店、特色民宿、旅行社、演艺等专业性文旅企业落户盐城,同盐城文旅骨干企业在股权和业务方面开展全方位合作,实现股权多元化,提升文旅骨干企业的运营管理能力。要制定文旅人才培养规划,完善人才培养体系,加强与国内、省内、市内高校和大型文化、旅游企业合作,建立人才培养基地。在市重点职业院校扩大文化旅游相关专业设置和招生人数,大力培养专业人才。要优化人才引进机制,制定文旅领域高端人才引进政策,为文化旅游产业融合发展提供人才保障和智力支撑。要全力培育1-2个全省一流、全国有名的文旅龙头企业,充分发挥龙头企业的市场带动作用,打造一批具有自主品牌、知名度高、市场拓展能力强的文旅产业融合的市场主体。

(本文系盐城产业经济研究院开放课题立项课题《盐城文化产业与旅游产业融合发展对策研究》(CYKF2208)阶段性成果)

(作者单位:市人大常委会、北京师范大学盐城附属学校、盐城产业经济研究院)

# 盐南高新区品质生活家园建设研究

□ 吉 鹏

党的十九届五中全会提出“改善人民生活品质”的目标要求,强调要扎实推动共同富裕,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步。“品质”寄托着盐南高新区市民对更加美好生活的向往和追寻,是居民们获得感、归属感、幸福感的体现,品质生活家园凸显了盐城盐南高新区政府对全方位高质量发展的要求,是实践“幸福新盐城”的重要体现。

## 一、盐南高新区品质生活家园建设的不足

盐南高新区是盐城大市区核心板块,是盐城新的行政文化、商务商贸、科教金融中心。规划面积102平方公里,常住人口由建区之初的13万人,增长到45万人,每年增长超6万人。人口的快速集聚对基础配套、公共服务提出了更高要求。近年来,顺应发展要求,坚持民生优先,持续美化宜居环境,强化公共配套、优化交通路网,全力打造盐城大市区教育、卫生、体育等资源最密集、最集中的区域,为加快建设让人民群众满意的品质生活家园夯实基础。

### (一)社会事业亟需加快发展

**1.教育方面。**区义务教育、学前教育发展不平衡不充分问题还比较突出,主要存在以下“短板”:一是教育资源供给不充分。对照江苏省十三五公共服务基本功能配置标准,需在辖区内建成40所幼儿园,目前已有34所,缺口6所;需建成完全小学14所,目前已有10所,缺口4所;需建成初级中学9所,目前已有6所,缺口3所。二是“大班额”不同程度存在。目前,区直义务教育学校56人以上“大班额”99

个(日月路小学48个、新河实小27个、敬贤实小24个),区直义务教育学校总班级数196,占比50.51%;市直义务教育学校56人以上“大班额”96个,市直义务教育学校总班级数438,占比21.92%。三是普惠性公办园数量不足。现有公办幼儿园2所,已建成开办的24所小区配建幼儿园,均未移交并办成普惠性民办园,民办园保教费普遍较高,民办园保教费远超公办园标准,导致本区市民学前教育费用居高不下,“入优质园贵”问题较为凸显。四是教师队伍建设亟待加强。教师编制短缺较为严重,师德师风建设存在薄弱环节,与“四有”好教师标准存在一定差距。教育改革力度仍有待加强,部分学校教育教学质量与人民群众的需求还有一定差距。

**2.卫生方面。**目前,基层医疗资源难以满足群众健康服务需求,主要不足如下:一是基层卫生机构不健全。按省、市城市社区卫生服务机构标准化建设要求,每3-10万人设置一个城市社区卫生服务中心,中心覆盖不到区域,每万人设置一个城市社区卫生服务站的标准。对标十三五省公共服务功能配置标准,街道卫生服务中心已建有4个,街道医疗卫生资源明显不足。二是优质医疗资源集聚不够充分。医疗机构科研技术实力弱,名医、医疗品牌和优势项目较少,高端医疗设备短缺,与市内外名院强化合作深度,实施紧密型医联体建设的步伐仍需加快。区级医疗指导不足,辖区基层医疗机构虽与市一院、市三院等三甲医院建立了医联体合作关系,但区级医疗机构指导职能尚未完全履行,医疗水平整体带动能力

不强。三是医疗专业技术人员匮乏。存在“招不到人、留不住人”的现象,医护人员年龄结构老化。盐南高新区基层医疗机构现有各类医技人员共491人,由于编制数少和参编条件吸引力不够等原因,导致本地医疗机构的专业技术人员数量极度匮乏,难以满足基层群众的医疗需求。

**3.公共文体。**一是基层文化体育设施运营水平还不高,投入还不足。特别是在村居、老旧小区,公共文化体育资源供给矛盾还很突出,部分建成的公共设施运营管理不到位,不能有效满足群众“美好生活”需求,还需进一步加强基层文化人才培养力度,加大文体设施建设投入。二是全区高层次高水平文化体育人才匮乏。从区、街道、社区(村)三级层面,几乎没有专职的文化和体育工作人员,基本都是身兼数职,导致文化和体育工作中业务专业性不强。特别是专业的文化工作者几乎没有,文化知识和文艺技能相对欠缺。三是特色文化品牌缺乏,文化特色彰显不足。突出表现为特色文化品牌数量少,培育主体不明确、品牌宣传力度不够。

## (二)宜居生活环境仍需持续改善

**1.公共交通设施。**一是道路改造步伐需要加快。城乡道路仍存在少量梗阻问题,“断头路”、“卡脖路”的存在,影响城区道路通行能力,加剧交通拥堵的重要制约因素,制约路网整体功能与效率。农村公路危桥、窄桥改造滞后。部分3.5米宽单车道水泥路,以及危桥、宽路窄桥,难以满足镇村公交和校车双向通行需求,也易造成严重交通拥堵,成为制约农村经济发展和农民出行的“瓶颈”。二是公共交通运营水平亟待提高。部分新建小区、拆迁安置小区建设步伐加快,相应公交线路尚存空白或运行班次不足,公交线网覆盖率不高,且常规公交候车时间长,严重影响居民日常出行。公交线路设置不合理,乡村公交停靠站点数量有限,仅能满足居民到中心车站乘车需求,忽略了商业网点、医院等公共场所线路与站点设置,难以满足农村居民生产生活需求。三是公交智能化水平较低。区内部分站点电子路牌配置不足或使用

率低,公交站台只有乘车路线、首末站发车的时间,没有时间间隔及实时信息显示,乘车引导作用没有体现。公共交通移动支付应用程度还处在起步阶段。

**2.生活基础配套。**一是能源供给能力存在短板。燃气管网和镇村供水设施维护改造进度,天然气管道的乡镇通达率、农村区域集中供水率都有待提高;路灯覆盖率尚未实现全覆盖;节能环保车辆充电基础设施系统的布局、建设以及充电桩电力增容滞后,难以满足新能源公交和私家车充电需求。二是海绵城市建设有待加强。区域防洪除涝和防洪除涝达标率较低,部分工程存在老化现象,湖荡萎缩、调蓄能力大幅度下降,骨干河道标准不足,农村水利设施仍然存在标准低、老化失修和效益衰减问题,部分地区特别是次高地灌排标准还不高。三是公共信息化水平有待提升。“无线城市”建设处于起步阶段,公共交通、行政办公、热门景点、医院、学校、商业金融等重点场所WiFi网络覆盖率不高,速度不快,基础设施智能化感知和监控管理水平有待加强。

**3.环境综合治理。**一是个别街道辖区内水质污染问题还比较突出。部分河岸边存有雨污混接的排水口、位置不合理的垃圾桶清洗点,导致污水直排入河。经营户直接将污水排放到雨水管网里,垃圾桶清洗点设置在河道,清洗垃圾桶产生的污水直接排放到北港河、大寨河里等。老旧小区污水管网改造不彻底,存有雨污管道混接现象,导致雨污混流。二是空气污染还在局部范围内存在。在人员居住密集、人流量大,餐饮等生活配套服务的企业多的地方,部分单位安装的油烟净化器当摆设,油污大清洗不及时,起不到净化作用。部分施工工地防尘措施落实不到位,扬尘现象时常发生。三是部分黑臭水体未完成整治疏通。如丰产河、十字港、大兴南侧沟、新墩沟、新墩六组生产沟等。四是垃圾清运力不够足。由于车辆等设备的限制我区垃圾清运运力不能满足实际需求,日产垃圾仅可以清晨清运1次,存在垃圾隔夜发酵异味大,凌晨清运噪音扰民等问题。

## (三)富民增收程度仍应进一步推进

一是就业创业基础有待夯实。受到经济下行压力和产业结构转型的影响,相关制造业岗位需求显著减少,仍存在很大规模的剩余劳动力有待转移。二是就业供需仍存在一定程度的结构性矛盾。随着高新技术企业增速较快,对企业就业人员的学历年龄及技术要求越来越高,我区既有的人力资源存量符合上述要求的不够,且受制于我区具有培训资质的机构相对不足,对待就业人员的培训力量偏少,导致部分人群选择余地不大。三是激励创新的环境亟待完善。政策措施落实力度需要进一步加强。创新资源开放共享水平有待提高,创新活动和创新氛围需要进一步宣传和加强。四是公共就业服务能力和水平有待提高。存在培训主体单一、依赖行政推动、培训机构认定不够规范、监管机制不健全、培训形式简单、培训专业不符合市场需求、培训力量薄弱等问题。各级组织的就业信息服务平台建设未完全实现信息共享,业务关联度不高。

#### (四)社会服务水平有待进一步提高

**1.社区建设。**一是社区配套设施不够完善。部分新开发小区虽然新建了一批群众亟需的配套设施,由于建成时间短、入住率不高等客观原因,暂时还未能配全公共服务设施,需要在小区入住率逐步提高的同时,根据居民生产生活需要继续完善。二是部分社区服务水平不高。我区不少社区均为原农村随着城市化进程的推进逐步并入城市圈,不少社区干部均由村干部直接转变身份而来,有些社区干部还存在一定农村管理式思维,思想观念还未从管理向服务转变,需要在今后的工作中,加强对社区工作人员的培训,提升服务水平,树立服务理念。三是部分社区阵地建设还未到位。全区37个城乡社区(片区)通过新建、购买、租赁等方式全部落实了社区服务阵地,并已正常面向群众开展业务。但按照省事规定达标社区阵地的标准来看,还有跃南,海嘉和南新河等3个社区阵地未达标,需要进一步提档升级。四是邻里之家建设推进力度偏低。虽然先期已经对一些综合便民服务阵地进行了大力度改造升级,并率先

提出“邻里之家”服务模式。但是“邻里之家”服务模式覆盖面还不够广,推进缓慢。既有的“58+N”的社区服务功能仍有待延伸与拓展。

**2.社会保障。**一是社会保险覆盖面有待提升。全区参保单位3200余家、参保人员12.66万人,年均接待服务30余万人次,基本实现基本养老、基本医疗制度的全民覆盖,但由于部分基层社区政策宣传不到位,仍有极少数人员游离于社会保障体系外。补充性社会保险、商业保险的参保率较低,社会保险过多依赖基本保险单一支柱,没有形成完整有效的社会保障体系。二是财政社会救助能力不足。目前因民政财力保障能力较弱,城乡低保、临时救助、大病医疗救助等救助标准不高,保障能力有限,大部分困难群体的问题和困难未得到真正解决,社会救助标准与经济发展同步增长机制有待建立。部分低保边缘家庭因病住院不能享受门诊报销,但医治又确实需要花费大量开支,造成诸多因病致贫、因病返贫的现象。三是社会保障信息共享机制缺乏。社会救助人员信息核查涉及劳动、房产、金融等部门单位,但目前各类信息无法互通,大数据滚动核查的内容也不够全面且周期较长。在进行信息核查时只能靠传统的走访调查、人工比对等方式进行,无法做到及时、准确无误。“三医联动机制”尚不健全。医疗、医药、医保体制还存在不系统、不协调、不配套的障碍,医保基金统筹使用效果有待提高。

**3.便民网点。**一是部分社区商业十大必备业态建设迟缓。部分社区十大必备业态配置不到位,服务供给能力不足,给居民生活带来不便。便民服务生活圈在部分社区尚未形成,邻里商业、居住区商业、社区商业中心三级商业网点建设有待加强,社区商业综合服务功能有待拓展与完善。二是新建居民区,便民服务网点不足。标准化农贸市场升级改造仍未全部实现,小区智能信包箱建设仍有待进一步推进。在部分街道、社区,金融邮政,标准化菜场等便民设施受现有场地的限制,进展缓慢。三是基层基本公共服务资源和功能整合性不足。政务服务网向乡镇

(街道)、村(社区)延伸存在较大空间,乡镇(街道)、村(社区)网上服务站设置不完善,镇、街“一窗通办、一网通行”体系不完善。政务服务事项和便民服务事项办事指南全面公开程度不高,“互联网+政务服务”尚未实现基层全覆盖。

### (五)平安盐南建设规格仍需进一步提升

**1.安全屏障。**从工作实际来看,目前的治安屏障还存在一些薄弱环节。生产生活安全事故隐患依然存在,一些企业安全生产法治意识不强,安全投入不足,安全教育培训不到位,安全管理人员和从业人员专业水平低,“三违”现象时有发生,隐患排查治理工作基础比较薄弱。金融企业特别是互联网金融企业,非法放贷机构的系统性风险仍需严密防范。在消防基础设施建设方面较为薄弱,在相应的监督管理执行方面仍然缺乏力度,致使高层物业消防安全管理中仍然存在较大的隐患。

**2.应急管理。**一是应急管理基础设施有待完善,应急资源共享不充分。灾害风险调查和重点隐患排查工作仍需深入,应急基础数据库建设尚未启动,部分老旧小区消防安全通道不畅,消防安全设施存在损坏严重,老化、丢失、过期失效等现象。社会应急资源装备及物资储备情况掌握不够详细,信息资源共享不充分,政策保障措施不完善,应急管理基础能力亟待加强。二是应急预案流于形式。虽然各街道和大多数企业建立了生产安全事故应急预案,但实用性、针对性和可操作性不强,特别是指挥系统、专业应急救援基地、专业应急救援队伍、各类专家库等建设比较滞后。三是公众参与度不高。与城市安全保障相适应的应急管理体系建设也相对落后,公众参与应急管理的社会化组织程度较低,公共安全意识和自救互救能力总体薄弱,社会协同应对机制有待健全。

**3.社会治理。**一是综合治理阵地建设统筹性不够。虽然很多村(社区)都已建设相应综合治理功能室,但基本都与其他部门的功能室混用,不少村(社区)一个功能室门口挂满很多条线的门牌,存在就按

检查要求临时调整功能室,缺乏整体规划,未能有效统筹。二是综治人员配备专业化程度不高。目前街道、社区两级无专职综治信息员,特别是在社区,综治信息员承担着政法综治条线的所有工作,相关信息化工作只能勉强应付。三是智能信息化程度低。虽然各个社区都已接入政法视频会议系统、监控系统等,但整体利用率不高,建而不用问题较为突出,一定程度上影响了警务室日常工作的开展。四是横向联动效应差。网格化日常工作仍由维稳专干维持,调解员、民警、辅警等未能真正进驻,导致在基础信息采集、矛盾纠纷排查化解等方面存在信息采集、收集不到位,严重影响综合治理的水平与效果。

### 二、推进盐南高新区品质生活家园建设的路径选择

打造人民满意的品质生活家园,必然需要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入贯彻新发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,围绕“两聚一高”和“六个高质量”发展要求,坚持“问题导向”,聚焦品质生活建设中的短板,进一步保障和提升经济、社会发展质量,持续完善城市功能,改善宜居环境,优化服务内涵,切实增强市民获得感、幸福感、安全感,为全面建成“强富美高”新盐南提供有力保障。

#### (一)以重点领域为突破,着力提升社会事业品质

一是集聚优质教育资源,扩大教育供给与投入,提升教育品质。推进义务教育学校优质均衡发展。按照“一校一品一特”办学思路,加强义务教育学校课程开发建设,积极申报、创建小学特色文化建设项目和初中课程基地,打造校园足球、书法艺术、创客教育、科技创新等特色校园,在全国全省打响盐南特色教育品牌。深入推进教师队伍建设,努力打造“名校名师”,推进名校培质、名师培养、干部培育“三项工程”,深入推进合作办学,积极接轨上海,大力引进更多优质教育资源。加强实施“师德师风”软性治理,推进“师德师风”建设常态化工程。加强教师的职业

道德教育和培训,为学生、家长、居民提供更优质的服务。二是强化医疗卫生服务,实施“三医联动”,不断提升医疗品质。扩大医疗资源的供给与资金投入,加快建立基本医疗卫生制度,实现人人享有基本医疗服务的目标。深入推进优质医疗资源共享与医联体建设。加大与市内外三级综合医院合作力度,打造儿科、康复治疗等特色专科,优化完善智慧医疗信息系统,与市三甲医院合作建设远程会诊,完成基层一体化管理远程监控系统等建设,实现一体化服务功能,为辖区居民提供更加优质的医疗服务,实现省、市、区健康信息共享。三是以“建设标准化”“活动品牌化”“产业特色化”为目标,不断繁荣盐南文化体育事业。以满足城乡群众文化体育需求为目的,不断扩大文体资源的供给,创新公共服务形式,重点创塑特色文化品牌,在艺术精品创作上下功夫,着力提升公共服务覆盖面和实效性,大力加强市场培育监管,扎实推进文化体育“三化工程”。完善城乡公共文化体育设施网络,提档升级街道、村(社区)综合文化服务中心和老旧小区体育设施,全面完善“15分钟公共文化圈”“10分钟健身圈”,打通公共文体服务“最后一公里”。

### (二)以“三大工程”为载体,着力营造宜居环境品质

一是大力实施基础设施提质工程。围绕交通、信息、市政、农村基础设施等领域,着力完善城乡配套和公共服务功能,提高城市生活品质。坚持“连通东西、缝合城市”,统筹推进高铁枢纽城建设。进一步优化公交线网结构,围绕城市交通骨干线路,加快次干道、支路、微循环系统和疏堵工程建设,实现农村公交自然村“村村通”公交全覆盖。深入推进公交智能化建设,建立完善统一的城市公共交通智能化监管平台。二是全面推进生活配套覆盖工程。坚持分类施策,构筑商业网点体系。丰富社区商业功能,完善社区商业综合服务功能。提升供水、排水、电力、供热、燃气、通信等保障能力。推行无物业老旧小区归入物业公司管理或引入“物业+社区”双管理模式,建立

完善“街道监管、社区协助、物业履职、网格补充”的“四位一体”辖区住宅小区长效管理工作机制。三是积极实施环境治理净化工程。大力实施绿化工程,扎实开展大规模绿化行动,提高城市公共绿地面积的人均占有量。努力达到“森林城市”“生态园林城市”标准,建成生态示范新区。扎实推进新一轮“三治三化”专项行动,全面提升城市形象。推进农村环境综合整治,加快完成农村集中居住区等区域河道黑臭水体整治,推进农村集中居住区污水集中收集、集中处理设施建设,推进畜禽污染防治及粪便资源化循环利用。

### (三)以就业创业为抓手,着力提高富民增收品质

一是夯实经济基础,为富民增收提供强大动力。坚持把接轨上海作为主抓手,围绕“双百”目标,深入实施“五大对接”行动,推动数字经济转型增效,争取更多的行业龙头项目、榜单企业落户大数据产业园。加快一二三产业的融合。充分发挥农业的多样性,积极推广与农业自身生产相结合的乡村旅游、特色农家院,建设现代农业产业园、农业科技园等。二是进一步优化就业创业环境。紧密制定出台各项“人才战略”,加大力度吸引、鼓励本地与外地高校的各类人才来盐南就业,引导企业加大薪酬、福利待遇的投入,造浓企业文化,营造“环境留人、待遇留人、事业留人、情感留人”的用工环境。吸引“外乡”来区投资创业,让民众就业选择空间增大的同时,也注重挖掘“老乡”回区创业,鼓励他们兴办实业、发展产业、带动就业,使其成为支撑盐南区域经济发展的新主体、生力军。三是不断提高就业创业服务能力。实施就业信息化系统建设工程,整合资源、打通数据,构建全面覆盖区、街道、社区(村)三级就业机构的信息管理系统,提供信息发布、职业介绍、职业指导、培训与创业服务、就业失业管理等公共就业服务,提高精准就业服务能力。

### (四)以治理能力提升为依托,着力创新社会服务品质

一是全面提升社会保障能力。依托全民参保计划,推进各项社会保险扩面征缴提质增效,力争实现人员参保全覆盖。实施社会保险公共业务大市区“同城通办”,优化服务流程,实现就近办理,为参保群众提供更加便捷服务。持续推进社会保险制度改革,完善基本养老保险关系跨地区、跨制度转移衔接。进一步完善社会救助政策,健全社会救助保障机制,不断提升困难群体救助水平。二是进一步完善社会养老服务体系。建立健全上门服务居家养老服务网络,通过引入优质社会化居家养老企业,通过政府购买养老服务的模式,利用信息化、网络化、社会化的手段,为老年人上门提供助餐助浴、助医助洁、康复照料等服务。继续深入开发互联网+养老服务智慧互联互通系统,加快大数据、人工智能、人体传感器等在智慧养老服务系统中的应用。三是进一步扩展邻里之家服务模式,提升社区治理能力。立足于“大社区、大组团”的先进理念,将社区商业和社区服务有机融合,加快完善邻里之家布点规划,通过选址新建、整合周围现有资源、改造提升等多种途径,新建一批环境优美、布局合理、业态齐备、功能完善、价格实惠、服务有序的新型社区邻里之家。并进行精细化管理,为社区居民提供商业、文化、卫生、教育等多位一体的“一站式”服务。

#### (五)以完善制度体系为保障,着力建设社会安全品质

一是完善全方位的监管体系,构筑公共安全屏障。实现公共区域智能感知前端、视频监控全覆盖,增强市区治安整体防控效能。高效推进金融警务室、云栖警务室、升级版技防城的建设,打造智慧警务的特色亮点。加大初信初访跟踪解决的力度,推进初信初访案件矛盾处理,大力推行律师参与信访工作,引导群众通过法定程序表达诉求,及时召开党员群众代表参加的信访公开听证和答复会,积极疏导化解信访矛盾。强化食品药品安全专项整治和综合治理,完善“一街道一快检室”食品安全检测,对全区农贸

市场实现快检筛查全覆盖,实施农产品“可追溯”项目建设,防控食药安全风险,筑牢食品药品安全防线。二是充分共享应急资源,完善应急体系。实施灾害风险调查和重点隐患排查工程,建立完善重大风险隐患数据库,实现各类重大风险和隐患的识别、评估、监控、预警、处置等全过程动态管理。推动社区、企业、学校、人员密集场所普遍开展疏散逃生、应急避险等方面的群众性应急演练。充分发挥各类媒体的宣传效应,提高公众安全应急文化素质,加强防灾减灾救灾科普宣传,构建完善的区、街、村(社区)三级自然灾害避灾网络。三是完善基层网格化体系,全面提升社会治理水平。进一步理清区网格化服务管理中心与职能部门,职能部门与街道、村(社区)在网格化社会治理中的职责关系,细化服务内容、服务流程、服务标准,形成线上线下互动、条块协调联动的工作机制,不断提高服务管理能力和水平。大力推进网格化社会治理信息系统和大数据中心建设,实现街道、村(社区)综治中心规范化建成率达100%,筑牢各级网格化社会治理工作阵地。

当前,盐南高新区处于决战决胜高水平全面建设小康社会的关键阶段,建设品质生活家园,是对新发展理念的有效落实,对人民需要层次提升的必然回应,是人民生活高质量发展的必由之路。因此,打造品质生活家园,必然要迎难而上,积极应对各项压力与挑战,坚持以人民为中心发展思想,高水平制定规划方案,高标准完善功能配套,高品质提升建设水平,高要求强化治理能力,以重点领域为突破、以制度建设为保障,健全打造品质生活家园的长效机制,从而实现盐南社会事业更加均衡、社会服务更加完善、宜居生活更加美好、居民收入更加殷实、社会环境更加安全的品质生活目标。

(本文是2021年度盐城市政府社科基金项目一般项目课题成果)

课题组成员:罗兴奇 刘华 唐兰叶  
(作者单位:盐城师范学院)

# RCEP 背景下中韩(盐城)产业园对接 亚太自贸先行区的路径选择

□ 包振山

中韩(盐城)产业园区作为我国三大中韩产业园区之一,其发展具有代表性和典型性。聚焦 RCEP 对园区带来的发展机遇及影响,尤其是如何巩固与韩国经贸关系,拓展深化与日本的经贸合作,为将园区建设成面向日韩的亚太自贸先行区,成为了我国外向型产业园区对接 RCEP 先行先试的重要议题。

## 一、中韩(盐城)产业园对接亚太自贸先行区的现实基础

### (一)中韩(盐城)产业园建设的演进

从 2014 年 7 月,中韩双方领导人首次就共建中韩产业园达成共识;2015 年 6 月,中韩自贸协定签署,盐城被确定为中韩产业园地方合作城市;2017 年 12 月,国务院正式批复同意设立中韩(盐城)产业园;2018 年 9 月,江苏省政府印发《中韩(盐城)产业园建设实施方案》。中韩(盐城)产业园获批成立以来,全面落实中韩(盐城)产业园建设实施方案,扎实推进择商选资、项目建设、改革创新、人文交流等各项工作。建设过程中积累了如下几点发展经验,一是高位谋划推动园区建设,全面参加中韩两国合作机制各项活动。二是持续深化中韩交流合作,成功举办了中韩投资贸易博览会、中韩 FTA 创新实践主题论坛等活动,承办了中韩产业园合作协调机制副部长级会议等国家层面会议。精心绘制招商地图,每月派团赴韩开展经贸交流活动。三是充分激发内生发展活力,全面复制自贸区改革经验,持续深化商事制度改革,“2330”行政审批改革经验等得到推广。四是全面提升园区服务功能,开通运营全省唯一的至韩日全货机航线,正式获

批中国(盐城)跨境电商综合试验区。

中韩(盐城)产业园从 2014 年起,经历了孕育期、建设期后,正在聚焦内涵创新发展(如表 1),全力推动产城融合核心区与临港产业配套区高位协调发展,切实加大高端产业集聚、高端研发引领、高端品牌经营力度,把中韩(盐城)产业园打造成产业合作紧密、投资贸易便利、交流往来密切的新型国际合作园区。

表 1 中韩(盐城)产业园发展历程

孕育期	2014.07	中韩双方领导人达成共建中韩产业园共识。
	2015.06	盐城成为中韩自贸协定合作城市。
	2016.05	盐城作为中韩产业园地方合作城市参加第十四届中韩经济部长会议。
	2017.12	国务院批复在盐城、烟台、惠州设立中韩产业园。
建设期	2018.02	江苏省政府印发中韩(盐城)产业园建设实施方案。
	2019.10	盐城市举办首届中韩投资贸易博览会。
	2020.10	盐城市举办第二届中韩投资贸易博览会。
创新发展期	2021-2025	成为江苏省经济引领区域和重要载体,成为中韩经贸合作典范园区。
	2026-2035	推进韩国和中国区域经济合作,促进先进产业合作的新高速发展,形成新开放领域的试点领域,构建对接战略,深化贸易投资合作的前提条件。

### (二)中韩(盐城)产业园发展优势

#### 1. 多重政策机遇叠加

盐城是江苏省韩资密集区,韩国已成为盐城第一大外资来源国和第二大贸易合作国,韩国元素已

成为盐城开放型经济发展的最大特色。从 2017 年开始相继出台了一系列支持中韩(盐城)产业园发展的政策,促进和支持其对外发展(如表 2)。

2020 年,新冠疫情席卷全球,对中国、韩国经济都造成了重大影响,但中国不断出台利好政策帮助国内企业复工复产,如五部门联合出台《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》,江苏省发布《省政府关于应对新型冠状病毒肺炎疫情影响推动经济循环畅通和稳定持续发展的若干政策措施》,盐城市将在盐韩国人士作为“新市民”对待,通过中韩“快捷通道”为韩资企业的韩籍技术人员包机,助力复工复产。

表 2 2015 年-2019 年关于建设中韩(盐城)产业园的政策汇总

2015 年 11 月	《中韩自贸协定》
2015 年 11 月	《关于支持中韩(盐城)产业园发展的若干意见》(苏政办发[2015]123 号)
2017 年 12 月	《关于同意设立中韩产业园的批复》(国函[2017]142 号)
2018 年	《关于印发中韩(盐城)产业园建设实施方案的通知》(苏政发[2018]121 号)
2018 年 9 月	《中韩(盐城)产业园建设实施方案》
2019 年 5 月	《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》(国发[2019]11 号)
2019 年	《中韩(盐城)产业园建设实施方案任务分解表》(盐开发[2019]2 号)

## 2. 外向型经济发展良好

自 2015 年-2019 年,盐城市进出口贸易呈稳定向上发展趋势。2019 年,实现贸易总额同比增长 0.7%,金额超过 90 亿美元,其中出口额同比增幅提高了 5.6%,金额占比约 66%,达到 64.1 亿美元,进口金额为 32 亿美元。新批外商总投资企业中投资金额超过 3000 万美元以上的投资项目同增加了 2.2%,项目数量达到 45 个以上。2020 年 1-7 月,盐城市对韩国进出口 7.29 亿美元,其中出口 2.90 亿美元,增长 20.3%;进口 4.39 亿美元。韩资在盐投资领域遍及一、二、三产业,主要集中在制造业,占韩企总数 72.25%。其中,汽车制造业是重点,占韩企总数 23.04%,实际

使用韩资占 47.2%。另外,有 10.47%韩资企业分布在纺织服装制造业、7.16%分布在通用设备制造业、7.16%分布在专用设备制造业、3.66%分布在电气机械及器材制造业。近年来韩资服务业企业也在不断增加,包括商务服务、批发业和居民服务业。

截至目前,盐城与全罗北道南原市、忠清北道堤川市、大邱广域市、光州广域市、蔚山广域市南区等 11 个城市建立了友好关系,全市所有县(市、区)均与韩国城市缔结了友好关系。中韩(盐城)产业园区加强与山东烟台、广东惠州等园区的合作交流,在中韩产业园区间形成相辅相成的发展共同体。

## (三) 中韩(盐城)产业园对接亚太自贸先行区的现实基础

中韩(盐城)产业园依托盐城优势产业,确立了汽车、电子信息、新能源装备制造三大主导产业,形成了产业链协同发展的现代化产业体系。盐城是江苏与韩国合作最密切、韩资企业最集聚的城市,企业包括现代制铁、摩比斯、现代起亚等众多韩资企业将千余家,截至 2020 年 9 月,韩资企业在盐城投资总额超过 80 亿美元,韩国也是盐城市最大的外国资金来源国和贸易合作伙伴国。盐城与韩国日益频繁的经贸往来,也夯实了产业园区发展外向型经济的基础。

**一是综合实力不断增强。**到“十三五”末,园区产城融合核心区实现 GDP317 亿元,一般公共预算收入 25.7 亿元,注册外资到账 3 亿美元,进出口总额 25.9 亿美元,规上工业开票销售 670 亿元,固定资产投资 205 亿元,其中工业投资 150 亿元,居民人均可支配收入 4.5 万元以上,注册运营各类企业 2500 多家,其中外资企业 191 家,出口企业 125 家。临港配套区实现一般公共预算收入 12.17 亿元,规上工业定报企业开票销售 406 亿元,外贸进出口总额 14.7 亿美元,到账外资 6000 万美元,为园区高质量发展奠定了基础。

**二是主导产业初具规模。**园区依托盐城优势产业,确立了汽车、新能源装备、电子信息三大主导产业。到“十三五”末,汽车产业不断升级,DYK 产品结构持续优化,10 万元以上主销车型销售占比达 80%,整车综合单价由 6.2 万元/台提高至 8.8 万元

1/台。新能源整车及动力电池新军突起、行业龙头完成布局,SKI、华人运通顺利投产,北汽摩登、国新新能源汽车等项目加快建设。光电光伏产业初具规模,初步实现硅片、电池、组件、应用以及逆变器等关键设备和材料的全产业链形成,电池、组件、硅片产能分别实现20GW、10GW、5GW。电子信息产业集聚效应凸显,中国电子、光耀高端摄像头、iA汽车半导体等一批产业项目落地,电子信息产业快速发展态势基本形成。

**三是创新活力显著增强。**到“十三五”末,园区累计复制推广自贸试验区政策经验104项,审批时限缩减60%以上,不见面审批率100%。不断深化“放管服”改革蹄疾步稳,积极承接220项省级赋权,不断打造开发区全链审批,实现了“一枚印章管审批”。在全国首家推行“三书合一”,在全省除13个地级市外,第一家获得行使辖区内外国人来华工作许可审批权限,率先推进数字化多图联审、行政审批信用承诺制改革、不动产竣工验收“三测合一”和便利化试点服务,建成“三测合一”公共信息服务平台,“2330”行政审批改革持续深化,“十三五”期间到账外资年均增长23.6%,外贸进出口呈“V”型走势、回稳向好。

**四是产城融合不断推进。**产城融合核心区学习借鉴韩国仁川松岛新城、苏州新加坡工业园区“科创引领、金融支撑、产城融合”的成功经验,积极推进园区产城一体发展,培育产城融合发展新优势。韩风国际文化名城“6+1”项目包陆续挂牌上市,精心构建中韩盐城产业园未来科技城“一核四区”功能格局。到“十三五”末,总投资10亿元的宝龙城市广场建成开业,韩国社区、市妇幼保健院、北师大附校投入使用。

**二、RCEP对中韩(盐城)产业园对接亚太自贸先行区的发展机遇**

**(一)RCEP可拓展园区发展空间,延伸园区产业链**

RCEP将有助于促进生产性要素流动,优化市场资源配置,降低企业生产成本。这将进一步推动关税降低,加速生产性要素流动,优化市场资源配置,降低企业生产成本。加速各区域内的产业分工,建立

健全产业开发链条,有利于进一步扩大对外经济市场。盐城市进出口贸易总值从2018年954948万美元到2019年6623768万美元,贸易总值翻了将近7倍,经济发展大幅度提升。并且随着RCEP的签订,未来盐城的外向型经济发展在服务贸易、电子信息等多方面将迎来更大的发展前景。

中韩(盐城)产业园的支柱产业聚焦汽车制造产业及电子信息产业等,在RCEP在产品关税下调中,汽车配件可降低40%的关税,精密仪器也会降低10%,这些良好的发展机遇对中韩两国产业上的融合互促提供了更大的发展平台。产业园中六大行业中的新能源汽车,电子信息行业在韩国都有较大的市场需求量,为产业园区对外贸易提供了新的发展机会。另一方面,盐城在高端信息技术产业的技术创新能力较弱,而韩国和日本在该领域具有很强的优势,在RCEP的贸易互通下,强化中日韩三国信息技术创新互补,有利于补齐中韩(盐城)产业园内企业的产业链短板,延伸园区企业产业链,优化中韩(盐城)产业园的产业布局。

**(二)RCEP可促进园区对外发展,构建园区发展新格局**

RCEP对于外贸的优越性可以最大限度地向产业园区企业提供发展机遇,促进园区企业做大做强,走向对外发展的道路。盐城市大型企业是东风悦达起亚汽车有限公司、中大工业集团公司等,主要是以工业企业为主,是推动区域经济发展的强大动力。但盐城的龙头企业较少,无法带动产业园的全面发展。

RCEP组成的成员国家包含东盟十国以及中国、韩国、日本、澳大利亚、印度、新西兰等16个国家,是亚太地区规模最大、最重要的自由贸易协定谈判,覆盖世界近一半人口和近三分之一贸易量。该协定的签署将有助于扩大产业园区的贸易市场,加速形成了以国内大循环为主,接轨国际经济发展,形成国内国际双循环的新型经济局面。同时,RCEP将促进东亚地区经济地位的提高,为中韩(盐城)产业园发展外向型经济带来新的机遇。

**(三)RCEP可加大园区内外合作,推动园区企**

## 业转型升级

RCEP 加快了中韩(盐城)产业园及盐城市企业间的要素流动,优化了中韩(盐城)产业园区的资源配置,提升了园区企业转型升级。面对 2020 年突如其来的新冠疫情,中日韩三国间的贸易受到了较大影响,因此 RCEP 的签订有望打破各国的贸易壁垒,为中韩(盐城)产业园发展对外经济合作提供新的可能。对园区内部而言,RCEP 不仅可以促进中韩(盐城)产业园区内的产业循环发展,而且可以拓宽园区企业的销售面,扩大海外市场销售;对园区外部而言,互联网信息技术的日益进步,无纸化办公、实名认证模式等都为各国之间的贸易往来都提供了强有力的基础,这将为中韩(盐城)产业园区内的企业扩大对外经贸贸易交流提供便利。

RCEP 会加速中韩(盐城)产业园区内的中低端产业向外转移,企业逐步从劳动密集型向技术密集型转变。RCEP 中规定要求将关税调至零关税,关税重点内容覆盖 90% 的商品类别,并鼓励投资开放,不对外投资国设置经营性要求,这一利好政策很大程度上促进了中韩(盐城)产业园关于汽车产业、电子信息产业等的对外出口,并降低橡胶、玻璃等原料的进口价格,降低了制造型企业的生产加工成本。

### 三、中韩(盐城)产业园对接亚太自贸先行区路径选择

#### (一)深化合作新内涵,拓展共赢发展新空间

##### 1. 积极开拓 RCEP 市场

中韩(盐城)产业园通过国家、省市等的政策扶持,助推产业园对接亚太自贸先行区,一要进一步夯实“盐—韩”小循环,构建国内国外双循环。以中韩(盐城)产业园为突破点,带动沿海经济带“线”隆起,形成全产业链、全市域、全方位对韩合作新局“面”。二要加快构筑链接全球的交通网络,打造国际门户枢纽城市。要全面提升盐城口港综合运输枢纽功能、多式联运功能、临港产业集聚功能、物流增值服务功能。加强对大丰港区、射阳港区、滨海港区和响水港区码头泊位和相关设施的基础建设能够促进园区发展增强国际竞争力。拓展航班航线,满足对韩航空运输增长需

求,进一步拓宽对外开放的空中走廊,实现区域内外互联互通。三要深化交流合作,促进产业融合发展。要进一步提高旅游观光、生态环境保护、养生健康美容、文化体育运动和青年沟通交流等方面的合作,努力打破行业壁垒和产业界限,加快构建交叉渗透、互惠共生、跨界融合的产业生态,培育发展多元融合新产业、新业态、新模式,培育创造新的经济增长点。

##### 2. 强化创新产业链

中韩(盐城)产业园区内的企业需要坚定不移地以创新作为引领方向,顺应数字化、智能化、网络化的发展趋势,对接“中国制造 2025”及“海洋经济”,助推服务贸易数字化进程。一要创新园区对外招商引资的方式方法,根据 RCEP 建立新型的贸易产业链,优化产业链上中下游的招商模式,促进同类产业集聚发展,加宽加长贸易产业链。利用互联网、大数据等技术,为企业服务便利化提供相关帮助,建设 B2B、B2C 的出口供应链条。二要创新园区产业内容,加大吸引对韩直接投资。聚焦亚太自贸区建设,融合区域性国际经贸合作,对标国际先进规则,探索形成更多有国际竞争力的制度创新成果,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,努力建成贸易投资便利、高端产业集聚、金融服务完善、监管安全高效、辐射带动作用突出的高标准产业园区。三要创新产业园人才建设,完善人才培养体系,着力构建政府、学校、企业、社会“四位一体”的高技能人才培养模式。建立健全人才培养政策,对外籍人才要帮助其办理签证、落户等手续,主动提供便民服务措施。四要创新产业园制度发展,加大对于 RCEP 政策的研究,抢抓 RCEP 在打造完整产业链、发展新业态、建立新平台等方面带来的新机遇,推动在亚太自贸区内企业投资“先照后证”改革试点,建立金融“服务实体经济”的开放创新制度。以对接亚太自贸区建设为抓手,推进园区与亚太自贸区内成员国间国际贸易的制度协同。

#### (二)提升产业园建设层次,发挥龙头企业引领作用

##### 1. 构建国内国外双循环发展格局

抢抓 RCEP 协议签署、江苏自由贸易试验区建

设等叠加发展机遇,充分总结、提炼对接韩国发展的路径、经验及模式,提高日本高端产业、智能制造、精密制造等龙头企业来园区的合作层次,积极发展对接日韩合作。对园区内部发展而言,要深化供给侧改革,充分挖掘国内产业园区的发展潜力以及内在优势,持续地开发国内经济发展市场,进而形成全方位、高质量、高品质的外向型经济发展新局面;对园区外部开放而言,要深入研究“一带一路”、RCEP等区域合作协定,着力对接国际市场,加快与区域贸易网络的融合,积极开拓国际经济市场。通过构建国内外双循环发展格局,共同助推中韩(盐城)产业园对接亚太自贸先行区。

## 2. 发挥龙头企业引领作用

中韩(盐城)产业园要以东风悦达起亚等企业作为对接日韩发展的龙头,以中韩(盐城)产业园区作为龙头发展区域,推动盐城市与RCEP内国家合作关系的建立,做好企业对接亚太自贸先行区建设的示范带头作用。加快推进中韩(盐城)产业园的建设,提升产业园区建设对外贸易的新高地的层次,打破贸易壁垒,形成开放新格局,共建亚太贸易先行区。

## (三) 发展产业园实体产业,促进产业园内外合作

### 1. 高质量发展实体经济

中韩(盐城)产业园要打造好经济、科技、产业等发展新高地,大力发展实体经济,避免产业空心化。一要以政策为基础,以创新为抓手,聚焦园区汽车、电子信息、高端装备制造等主导产业,加强制度供给,进一步提高实体企业创新水平。二要推动制造业与服务业等其他行业的深度融合,延伸制造业产业发展链,加快制造业向智能化突破发展,朝个性化以及全面化发展,推动实体经济的转型升级。三要以产业投资基金为支点,加快培育现代化企业,构建强大的资本生态圈,重点关注中小企业的发展,注重产业梯队的建设,筑牢企业链条。

### 2. 促进产业园内外交流合作

RCEP协定的签署,使得区域内各国经济彼此依存发展,利益交融前所未有的,为此一方面,中韩(盐城)产业园内部要促进产业融合发展,综合生态、旅游、文

化等各领域,加强各领域间的交流合作,创建新型经济增长点。另一方面,中韩(盐城)产业园要抢抓RCEP签署带来的发展新机遇,加强与区域内各国间的贸易往来联系,利用交通运输、政策等优势,提高对外贸易投资的强度及力度,引导园区企业积极“走出去”,积极进行跨境投资,加强与RCEP成员国之间的互联互通,以抱团发展等方式拓展海外市场,并在抱团发展的过程中取长补短,提高产业园对外合作水平。

## (四) 注重人文交流合作,拓展利用多元外资

### 1. 注重人文交流合作

发挥友城交往联动作用,加快拓展RCEP成员国间的友城数量,优化RCEP成员国间友城布局,盘活友城和友好交流地区人文交流资源,实现双向互补联动。建立园区与RCEP成员国间友城在贸易、金融、投资、文旅等合作领域的制度性交流机制。依托盐城市独特的湿地等文旅资源,广泛开展与RCEP成员国在文化艺术、体育竞技、旅游推介等活动等领域的合作。全面推进人文交流,进而服务于产业园对外经贸合作。

### 2. 拓展利用多元外资

围绕园区的产业链招商,融合创新创造新供给。要针对盐城市的实际情况,开展根据产业链上中下游的实际需求开展招商模式,改造传统产业、培植特色优势产业,推动上游、中游、下游的产业链集群,促使同类产品、同类企业扎堆形成集群,加宽加长产业链。园区要以复制推广自由贸易试验区经验为抓手,加大面向国际的贸易改革创新,力争成为全国对接RCEP的先行区、排头兵。同时,全园区抓紧“证照合一”工商登记规则的落实,并鼓励实行一个窗口手续都能通办、全网络通行的利好企业又惠民的便民服务。推广实行“负面清单”的制度,提高市场准入规则,建设现代信用社会,全面优化市场的竞争环境,给予企业一个公平竞争的机会。

(本文是2021年度盐城市政府社科基金项目一般项目课题成果)

课题组成员:殷凤春 寇铮

(作者单位:盐城师范学院)

# 关于提升盐城中心城市能级的思考

□ 唐 宏

城市能级,是指一个城市的现代化程度和对该城市以外地区的辐射影响程度。城市能级提升正是增强城市动力、挖掘新优势、实现高质量发展的重要抓手。

从近五年来的发展变化看,盐城的经济、文化和社会等中心城市功能,尤其是中心城市必须具备的综合经济能力、科技创新能力、国际竞争能力、辐射带动能力、交通通达能力、信息交流能力、可持续发展能力等功能,尚不突出,有待提升,盐城在江苏省城市间的地位,相对弱化现象日益突出,亟需我们就盐城城市定位与功能提升再思考、再探索与再突破,谋求与周边城市不同的差异化、互补型和市场源的发展战略与发展思路,加速推进盐城中心城市竞争力的再提升。

中心城市的竞争其核心主要是城市经济的竞争。从盐城实际情况来看,我们的中心城市还处于高速发展期。盐城要在区域竞争中弯道超车,必须借力长三角协同发展、抢抓行高铁时代机遇来加速提升中心城市的集聚力、辐射力和创新力,发挥其在资源整合、新业态孕育、体制机制创新、资源再分配方面的核心引领作用,带动提升区域整体的竞争优势、发展优势。不断提升中心城市能级,跨越发展,成为一座现代化的沿海中心城市。

## 一、盐城中心城市功能的现状

### (一)城市土地空间开阔

盐城市土地面积 1.69 万平方公里,接近三个上海的面积,是苏锡常土地面积的总和,拥有长三角地区最大、最具潜力的后备土地资源。盐城滩涂资源丰富,达 683 万亩,占全国的近六分之一,是江苏省和长三角城市群滩涂最多的城市,并且每年以 3 万亩

左右的成陆速度向大海延伸。盐城市地处江苏沿海中部,是江苏土地面积最大、海岸线最长的地级市,作为“一带一路”战略和长江经济带交汇点,空间区域发展优势明显。盐城全面开放沿海、接轨上海,积极成为长三角中心区现代化城市,积极推动环黄海生态经济圈和沿黄海城市带建设。

## (二)城市能级不断提高

**1.城市承载能力增强。**近年来,伴随着城市化进程的推进,盐城市发展空间由向南发展到向四周拓展,随着环城高架的通车,城中村陆续优化改造,城市环境进一步改善,城市品质和宜居度总体提升。城市中心区域变化巨大,主城区已做大做强,交通四通八达,生态概念公园相继对外开放;南海未来城高质量推进,盐丰一体化发展迅速;城东的韩风国际文化名城初具规模,高端服务业态不断丰富;城西片区小马沟生活组团发展,区域商业中心不断建成;城中片区文化内涵丰富,品质不断提升。“十三五”期间高水平成功创建为全国文明城市,全市常住人口城镇化率 66.3%,五年提高 6.2 个百分点,一批特色街区和商业综合体建成运营,城市品质显著改善。大丰区加快融入主城,各县城镇功能布局持续优化,中心城区能级不断提升。

**2.基础设施快速发展。**一是交通条件显著改善。基础设施提档升级。全面迈入“高铁时代”,盐青、盐徐、盐通铁路建成通车,实现县县通高铁。盐射高速开工建设。市区建成内环高架 90 公里,便捷连通高速、高铁和空港。实施跨区域引水工程,500 万群众饮用水有了更好保障。推动城镇污水处理设施一体化运营,在全省率先实现生活垃圾全量焚烧和餐厨垃圾处

理市域全覆盖,水利、电力、通信等设施全面加强。

**3.生态环境明显改善。**至2020年,盐城市完成沿海百万亩生态防护林工程,创成国家森林城市、全国绿化模范城市。空气质量保持全国前列。地表水国考断面100%达标,其中国考断面全部达优Ⅲ,创成全国水生态文明城市。阜宁金沙湖成为省首批生态样板河湖,盐都、建湖获批国家生态文明建设示范县。生态旅游蓬勃发展。强化现代化旅游布局,建成美丽乡村旅游公路1036公里,城市生态环境更加宜居,城市旅游更加丰富。

**4.彰显城市商业魅力。**2020年全市城镇居民人均可支配收入达到40403元,农民居民人均可支配收入达到23670元。随着城市改造的深入进行,盐南高新区和城东开发区人口增多,商业逐渐繁荣。2020年,在27大类商品中,有6类商品零售额出现上涨,其中,升级类消费回升加快。粮油食品类增长20.6%、日用品类增长19.7%、体育娱乐用品类增长89.6%、石油及制品类增长7.4%、棉麻类增长253.9%、其他类增长33.8%。中类中,粮油类、肉禽蛋类、水产品类、节能产品智能家电类、新能源汽车消费类出现不同程度的正增长。汽车销售在消费品市场中份额较大,是本市消费品市场权重行业。2020年,盐城实现新能源汽车零售额9374万元,同比增长77.4%。城市商业魅力进一步提升。

### (三)综合竞争力增强

#### 1.经济实力持续增强。

2020年盐城市GDP达5953.4亿元,GDP总量位列全国大中城市第37位。其中,第一产业增加值达到661.2亿元,第二产业达到2379.4亿元,第三产业增加值达到2912.8亿元。2020年盐城人均地区生产总值实现88731元,达到1.2万美元,参照世界银行的衡量标准,盐城已经跨入中等发达地区水平。

#### 2.质量效率稳步提高。

**农业:**2020年全市粮食总产量达714.31万吨,粮食、肉类、水果、牛奶、水产品等产量多年居全省第一。乡村振兴战略稳步实施。盐城已经成为全国知名的鱼米之乡,是全国首批粮食生产先进市,也是全国

重要的、“长三角”地区最大的农产品生产和供应基地。2020年,全市新建高标准农田62.2万亩,新增设施农(渔)业20.0万亩,总面积达328.1万亩。累计建成全国绿色食品原料标准化生产基地5个、省级绿色优质农产品基地85个;市级以上农业产业化龙头企业1761家,其中,国家级7家,省级92家;全市累计认定家庭农场共5868家,经营总面积达135万亩;创成省级示范家庭农场44个,累计241个,市级示范农场150个,累计552个。

**工业:**2020年全市各类工业企业超3万家,规模以上工业总产值达4730.4亿元。全市税收超亿元工业企业20家。盐城高新区成为全国首批产城融合示范区,盐南高新区、盐城环保高新区、建湖高新区获批省级高新区,省级以上开发区科技孵化器全覆盖。

**服务业:**2020年全市服务业增加值达到2912.8亿元,是三次产业中发展最快的行业,占GDP比重49%,超过第二产业,成为拉动经济增长的重要力量。现如今,新产业、新业态、新商业模式不断涌现。金融、房地产蓬勃发展,旅游、文化、养老、健康、体育等五大“幸福产业”快速发展,“分享经济”正在向餐饮、家政等传统行业延伸,网约车、远程教育、在线医疗、数字家庭等新服务快速发展。

**对外经济:**2020年年全市进出口总额达119.4亿美元。已经与170多个国家和地区建立了贸易关系。2020年新批外商投资企业数157个,其中总投资3000万美元以上项目49个。注册外资实际到账10.1亿美元。成功获批国家跨境电商综试区,11个品牌入选“2020-2022年度江苏省重点培育和发展的国际知名品牌”名单。累计超过50个项目投资在“一带一路”沿线,成为全省实施“一带一路”建设突破最快的地区之一。

**生态优势:**生态环境走在前列。到2020年完成沿海百万亩生态防护林工程,创成国家森林城市、全国绿化模范城市,空气质量保持全国前列。地表水国考断面100%达标,其中国考断面全部达优Ⅲ。

**创新优势:**2020年全年专利申请数34489件,其中发明专利申请数7819件;全年专利授权数

21533 件,其中发明专利授权数 1621 件;有效发明专利量 10362 件,每万人发明专利拥有量 14.37 件。作为创新型城市,盐城先后获批国家创新试点城市、全国科技进步先进市、全国科教兴市先进市、国家信息消费试点市、国家新能源汽车推广城市,国家智慧城市试点地区。

## 二、与沿海中心城市的比较

本文选取南通、温州两个中心城市来和盐城比较。南通市 2020 年 GDP 首超万亿元,是国务院批复确定的中国长三角北翼经济中心、现代化港口城市。温州市是国务院批复确定的东南沿海重要的商贸城市和区域中心城市,城市特色鲜明。盐城市同为沿海中心城市,可以通过与这两座中心城市的比较,对标找差,因地制宜,进一步提升自身中心城市能级。

城市	常住人口 (万人)	地区生产总值 (亿元)	服务业 增加值 (亿元)	社会消费品零售总额 (亿元)	居民人均可支配 收入 (元)	进出口 总额 (亿元)
盐城	671.06	5953.38	2912.79	2216.12	33707	824.6
南通	772.66	10036.31	4811.76	3370.4	42608	2627.1
温州	957.29	6870.9	3876.6	3497.8	54025	2189.7

**(一)人口面积比较。**2020 年,盐城土地面积达 1.69 万平方公里,居三市之首;温州、南通土地面积也均过万平方公里。从人口规模看,盐城常住人口规模靠后。七人普数据,盐城常住人口 670.96 万人,居三市第 3 位;温州 957.3 万人,南通超 772.66 万人。从人口密度看,盐城居末位。盐城为 396 人/平方公里,低于南通 736 人/平方公里,温州 791 人/平方公里。

**(二)综合实力上比较。**南通 GDP(10036.31 亿元)领先于温州(6870.9 亿元)、盐城(5953.38 亿元)。居民人均可支配收入上,盐城 33707 元,低于南通(42608 元)、温州(54025 元),分别约为南通的 3/4,温州的 3/5。

**(三)服务业比较。**服务业在一定程度上反映了一个地区城市能级、综合实力和软实力,沿海城

市依托港口、港城成为服务业发展的聚集地。2020 年,盐城实现服务业增加值 2912.79 亿元,低于南通 4811.76 亿元和温州的 3876.6 亿元。

**(四)消费水平比较。**在国家刺激消费、扩大内需政策的引导下,三个城市消费品市场繁荣活跃,消费水平大幅提升。2020 年,盐城实现社会消费品零售总额 2216.12 亿元,低于南通(3370.4 亿元)、温州(3497.8 亿元)。

**(五)对外贸易比较。**从进出口看,盐城居末位。2020 年,盐城进出口总额 824.62 亿元(人民币口径,折算为 119.4 亿美元),低于南通(2627.1 亿元)、温州(2189.7 亿元)。对外贸易方面,盐城差距较大。

**(六)城市的网络影响力比较。**网络影响力既是文化建设成果的检验器,也是城市发展的重要标志和“软实力”。通过中国知网全文查询,与“盐城”相关文献 10.5 万条,而与“温州”、“南通”相关的分别是 25.4 和 20.17 万条。

在三市中,盐城土地面积第一,发展资源较为丰富,但人口总量偏少。综合实力偏弱,人均指标靠后,与中心城市相比,经济发展和文化影响力仍有很大的提升空间。

## 三、提升盐城中心城市能级的对策建议

### (一)创新发展,合理扩容,提升中心城市承载能力

**1.加快城市建设步伐。**做大做强盐城中心城区,城市中心区域继续向四周扩展,并由高架、快速道路连接。增加市区常住人口。着力补齐交通基础设施短板,提高通达能力聚人气。加快推进高铁、高架、高速等交通基础设施建设是提升城市能级最现实的抓手。要提升与国内大城市的通达度,增加与北京、上海等大城市之间的空铁联运对接,大力提升城市综合交通服务水平,方便盐城市民走出盐城、走出长三角。要增强我市国际交通影响力,充分发挥一类空港口岸的优势,加强与东北亚日本、韩国以及东南亚泰国及港、澳、台等大城市的空中联系。要做好现代物流业发展规划,加快调整运输结构,推进公铁水联运,提升航空物流水平,大力提高综合运输效能。要积极推进交通与产业的互动发展,主动接轨上海,加

快融入长三角一体化,进而融入全球产业链,提升中心城市的发展水平。

**2. 构建现代管理模式。**坚持以人为本的发展理念,注重发展与富民并重,城市与农村统筹,速度与效益并举,产业与生态协调,经济指数与幸福感受同步,打造具有幸福感的现代城市。加快城市营商制度建设。探索实行规划联审联批、项目联报联建、基本设施联建共享、环境保护联防联控、招商引资联动联促,创新试点债贷组合、投贷组合、组贷组合、资产证券化等企业融资模式,以简政放权激发市场活力。坚持以制度创新为重点,发挥首创精神与试点改革相结合的作用。一方面,敢于拿出首创之举,对制约城市发展的老病根下猛药,激发城市活力。另一方面,坚持试点推进、小步快走,通过设立新区、产业园区等形式,引进和打造试点地区,先试先行,将成功经验迅速推广。

**3. 发挥协同引领作用。**明确城市定位,向上对接国家区域发展整体战略,向下整合周边区域,综合平衡国家定位、产业基础、资源禀赋、宏观环境等,找准城市定位、发展方向和发力点,坚持走符合城市实际、彰显城市特色、发挥城市作用、提升城市竞争力的独特发展道路。坚持规划先行,做好本级总规、辖区总规、新市镇总规等各层次规划编制。主动加强与周边地区的基础设施互联互通与规划对接,进一步整合资源,实现功能布局融合、基础设施统筹、生态环境共保共治、公共服务资源共享,抓好牵头事项,积极推动重大项目和任务落地落实。用好交通线动脉作用,加大与国际运输线、国家交通主动脉、周边省市交通基础设施、市内交通设施等的互联互通,完善面向省外和国际的交通网络,强化城际铁路网与国家干线铁路网和城市轨道网的无缝衔接,形成高速效率的立体交通枢纽体系。

## (二)区域和谐,环境优美,提升中心城市生态质感

**1. 持续优化生态环境。**坚持以人民为中心,要集中攻克老百姓身边的突出生态环境问题,让老百姓实实在在感受到生态环境质量改善,提高百姓满意度。加强政策宣传、引导全民参与环保、监督环保,形成共同参与,成果共享的良好局面。坚持精准治污、

科学治污、依法治污,保持力度、延伸深度、拓宽广度,持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。强化多污染物协同控制和区域协同治理,基本消除重污染天气。统筹水资源、水环境、水生态治理,有效保护居民饮用水安全。打好生态旅游牌,在高铁线路城市重点宣传盐城生态宜居的环境。使黄海森林公园、荷兰花海、月亮湾等景区成为人们休闲娱乐的好去处,进一步提升城市吸引力。

**2. 加快推进循环经济发展。**产业结构调整升级必须要依据实际,走可持续发展路线,确立绿色经济和循环经济的发展理念,以资源、能源和环境的承载力来谋划。争取在谋求最大经济发展的同时以最小的资源环境为代价。大力推广清洁生产工作,推进工业企业清洁生产工作,开展清洁生产示范工程,实施鼓励措施,提高企业清洁生产工作水平和质量,为企业节约资源和能源,在取得经济效益的同时,一并取得社会效益。从源头实现减少污染排放,实现城市绿色高质量发展。

**3. 坚持生态优先发展。**健全生态环境监管体系,充分发挥污染防治综合监管平台作用,完善污染防治区域联动机制。要完善环境保护、节能减排约束性指标管理,建立健全稳定的财政资金投入机制。要加大处罚力度,提高环保违规成本。对于违法主体予以顶格处罚,形成震慑。加强环境保护督察,强化逐级考核问责、责任追究,促进城市绿色发展。

## (三)招商选资,惠企优企,提升中心城市投资力度

**1. 招引重大项目。**用重大项目助推城市能级的提升。要始终树立“项目为王”思想,当务之急是要进一步发挥沿海区域的独特优势,抓住建成中韩(盐城)产业园、长三角一体化发展机遇,善于在落实国家战略中招引关键补链项目、高科技项目、国家核心技术相关的好项目,推动一批带动性强、辐射面广的大型重点项目,尤其注重引进全国性产业布局的重点项目,积极对接央企龙头项目。同时要更高效、更合理、更大规模地引进和推动外商及港澳台资项目,推进重点项目落实。坚持把项目投资作为推动跨越发展的重要抓手,围绕打造先进制造业基地、打通港口物流大通道

和改善社会民生三个方面重点,加大投资力度,着力扩大投资规模,推动新一轮项目建设高质量。

**2.促进多元投资。**积极组织 and 参加多种形式的境内外招商引资活动,着力强化签约项目跟踪落实,切实提高招商引资实效。加大政策支持力度,着力拓宽融资渠道,引导外来资金、民间资本进入全市制造业投资市场,形成多元投资,增强投资增长后劲,缓解项目融资困难。充分利用国内国外两个市场、两种资源,把利用外资作为投资建设的一项重要工作,努力加大利用外资的规模,不断调整利用外资的结构,进一步提高利用外资的水平。增加对项目资金的直接融资力度,扩大直接融资规模,降低投资风险,促进城市多元化发展。

**3.缓解要素制约。**要增强资金筹措力度,继续加大财政资金的支持力度,积极引导和鼓励企业加大投资,同时以向银行担保、推动上市融资、支持小额贷款担保机构发展等多种方式,保证重要项目融资渠道畅通。要提高土地使用效率,大力推进土地二次开发,提高存量土地的使用效率和利用水平。进一步提升政府服务意识,不断提高行政办事效率,精心指导和帮助投资业主按照国家产业政策和市场准入的有关规定,科学论证投资项目的可行性和必要性,扎实做好项目前期工作,争取项目早日开工。通过缓解要素,吸引城市投资。

#### (四)创新升级,培育动能,提升中心城市新业态

**1.加快传统动能的转型升级。**传统产业为盐城中心城市经济平稳较快发展奠定了坚实基础,今后仍将是维持盐城市区经济可持续发展的基础性力量。要加强技术创新与技术改造投资,增强企业自主创新能力,重点要加大用国际高新技术改造钢铁、汽车、机械等传统产业、老企业的力度,扩大内涵性投资的比重,不断提高创新能力和竞争能力,以促进和完善产业结构调整升级,从而带动城市升级。

**2.重点培育壮大新动能。**一是加快培育壮大新兴产业。盐城现代农业、能源汽车、现代机械等新兴产业有基础,应不断发展壮大。二是加快培育壮大生产性服务业。加快培育壮大为企业研发设计、采购、生

产制造、销售、售后服务等环节提供服务的生产性服务业,IT 服务业、研发设计企业、专利代理机构,第三方物流企业、售后代理公司、猎头公司、会计师事务所、律师事务所等。加快研发平台建设,各领域数据创新资源共享,促进关联性创新,降低产业企业的总体创新成本。

**3.是加快培育壮大新业态。**新业态是提升城市能级的最新引擎,壮大新业态,向未来赋能。一是新基建方面,抓住算力、数据、普惠 AI 等数字经济关键生产要素,力争建成网络基础稳固、平台创新活跃、应用智慧丰富、安全可控的新型基础设施。二是在新场景方面,聚焦 AI、大数据、物联网、区块链等技术应用,围绕数字化赋能,推动新一批应用场景在全市范围内推广应用。三是在新消费方面,制定鼓励发展商业品牌,拓展社群营销、直播卖货、云逛街等消费新模式,引导企业建设末端配送服务体系。支持线上消费,线上体育健康活动和线上演出发展等。

#### (五)以人为本,强化保障,提升中心城市幸福指数

**1.完善住房保障制度。**全面建立和实施住房公积金制度,深入实施人才安居工程,加快建设保障性住房,积极增加普通商品住房和保障性住房供应规模,通过盘活存量土地、规划容积率调整、城市更新项目配建等方式,拓展保障性住房供给渠道。将住房保障覆盖面由户籍低收入群体扩大到户籍夹心层和人才群体,户籍低收入家庭住房全保障。加强房地产市场的调控和监管,坚决遏制房价过快增长和投机性住房需求。通过稳定的房价留住本地人口,吸引外地人口来盐安家落户。

**2.提高城市治理水平。**坚持依法行政,建立公平规范的现代城市发展新秩序,以法治保障城市发展。制定和完善空间管治的法规与政策,坚决查处违法用地和违法建筑,积极稳妥处理历史遗留违法建筑。强化规则意识,通过现代城市生活塑造公民意识和法治传统,依法规范社会群体之间的关系,建立良好的社会秩序。让盐城市民感受到公平和正义,提升生活安全感。提高城市发展的公众参与度。提升城市发展质量,促进城市的可持续发展,不仅要听取专家意

# 发展养老产业 策应人口老龄化国家战略

□ 张思强

## 关注变老趋势

世界在“变老”。联合国《世界人口展望 2019》显示,到 2019 年,全球预期寿命已经达到 72.6 岁,比 1990 年提升 8.4 岁,发达国家普遍迈过 80 岁门槛。预计到 2030 年前后,高龄老人(80 周岁以上)将成为老龄人口中增长最快的群体。

中国也在“变老”。第七次人口普查结果表明,中国人口数量已经由金字塔结构向“柱状”结构收敛。60 岁及以上人口超过了 0-14 岁人群,占总人口的 18.7%(“老龄化社会”正常标准为 10%),其中 65 岁及以上人口占 13.50%(“老龄化社会”正常标准为 7%),两者均接近老龄化社会正常标准的两倍。

盐城变得“更老”。中国发展研究基金会发布的《中国发展报告 2020: 中国人口老龄化的发展趋势

见,更要广泛听取社会意见。为此,需要完善公众参与城市发展的机制,拓宽公众参与城市发展的渠道,实现各阶层市民的有序有效参与。积极推动公众参与城市发展重大公共政策的制定和执行,充分保障城市居民的知情权、参与权、表达权和监督权。

**3. 坚持人才优先发展战略。**大力推进人才政策创新、机制创新、管理创新和服务创新,加快集聚和培育各类人才。一是强化各类职业技能培训,持续提升劳动者技能,推动劳动力转型升级。二是出台更多人才引进优惠政策,加强“引才”力度,整合多种资源,提高外地人才来盐就业、来盐生活的吸引力。三是要留住本地青年人才,做好青年人才就业择业指

和政策》预测,2035 年我国 65 岁及以上人口将达到 3.1 亿人,占比 22.3%,而我市 2020 年 65 岁及以上人口就已达 19.88%(每五人有一人为 65 岁以上老人),这表明盐城市的老龄化程度比全国预期水平提前了 13 年左右。根据《盐城市“十四五”人口发展规划》预期,再过 4 年,到 2025 年末,我市 65 岁及以上人口占比将达到联合国认定的超老龄社会标准 21%。

普雷斯顿曲线揭示,在同一时期,人口预期寿命水平与一个国家经济发展水平呈同向变动。因此,随着中国未来经济的持续、高质量增长,人口预期寿命还将进一步延长。华盛顿大学预测,2040 年中国人口预期寿命将达到 81.9 岁。老龄化是社会、经济、医疗、公共卫生领域取得进步的体现,倡导理智、客观地接受老龄化并积极应对,这已成为政府和社会各

导工作,搭建各类就业和创业平台,为本地青年人才创造更多更优的就业机会。通过人才优先发展战略,激发城市活力,提升城市能级。

总言之,盐城市应积极对标发达的沿海中心城市,硬实力和软实力两手抓,不断提高中心城市能级,辐射带动周边地区,吸引人口集聚,接轨上海、苏中、苏南,积极参与到国内、国际贸易中去,打响生态品牌,真正提升中心城市能级。

(本文是 2021 年度盐城市政府社科基金项目一般项目课题成果)

课题组成员:朱杰 蒋维 张静 王艺山  
(作者单位:中共盐城市委党史办、盐城市统计局)

界的共识。老龄化社会将深刻影响人类社会和经济,也必将激发全新的解决方案。

### 瞄准两个刚需

养老产业涉及老年人生活、健康、安全以及参与社会发展等,是为老年人提供康养服务及各种实物产品生产活动的集合,但其刚性需求主要有两个。

#### (一)医疗医药需求

自然规律决定了老年人的身体健康状况将随着年龄的增长日益变差,市场对医疗医药的需求也会随着老龄化程度的加深而不断上升。根据日本厚生劳动省《2011年度国民医疗费用概况》数据,日本65-74岁人群的人均医疗费用是64岁以下人口的3倍以上,75岁以上的高龄老人人均医疗费用是64岁以下人口的五倍以上。中国发展研究基金会发布的《中国发展报告2020:中国人口老龄化的发展趋势和政策》指出,慢性病(比如循环系统疾病、呼吸系统疾病、恶性肿瘤等)的治疗费用越来越高,约占老年人医疗支出的80%。

我市以医疗服务为主体的健康服务业发展趋势良好,固定资产硬件建设和人才软件基础牢固,能够满足人民群众的基本医疗需求。但考虑到人口老龄化进一步加深,医疗医药需求仍有较大的发展空间。例如,2020年我市每千人口病床数6.46张,与江苏省和全国平均水平大体相当,而65岁及以上人口占比达到28.7%的日本,2018年每千人口病床数已超过12张。因此,我们应当正视越来越多的人将会迎来百岁人生的时代,未雨绸缪,进一步增加我市医疗机构和医务人员,扩张医药生产尤其是老年慢性病医药生产。

#### (二)照护关怀需求

照护关怀的主要对象是失能、半失能和失智老人。中国保险行业协会与社科院人口所联合发布《2018-2019中国长期护理调研报告》指出,约1/4的老年人需要全方位的照顾。依第7次人口普查数据推算,全国需要全方位的照顾的65岁以上老年人口总数超过4700万人,根据学者调查,其中有长期

照护关怀需求并有能力支付照护报酬(含子女付酬)的老人占39%。依此推算,2020年全国需要长期照护关怀并且有能力付酬的老人超过1800万人。现阶段国内老人照护包括居家(含日间照护)、社区和机构等三种模式,占比分别约为96%、1%和3%。按照护理人员与收住老人正常比值1:3计算,全国养老机构和社区保证配备的照护人员应在20万人左右,而居家照护人员配备比更是高达1:1或1:2,按1:1.5计算,居家付酬照护人员需要1100万人以上,从而形成了庞大的照护就业市场。必须承认,随着人口寿命的预期延长,慢性病及其并发症发病率还会上升,高龄组老人的生活不能自理率也随之提高。从这个意义上讲,此规模是较为保守的估算值。

### 聚焦资源优势

#### (一)聚焦海洋滩涂资源优势

##### 1.发展海洋生物保健品产业

我市海岸线长582公里,占江苏省海岸线总长度的56%,沿海滩涂面积45.53万公顷,占江苏沿海滩涂面积的75%,射阳河口以南沿海地段还以每年10多平方公里的速度向大海延伸。根据现有调查,我市海洋药物和海洋保健品的动物资源主要有海蜇、毛蚶、文蛤、青蛤、缢蛏、无针乌贼、对虾、大黄鱼、小黄鱼、玳瑁和乌龟等,海洋药物和海洋保健品的植物资源主要有:海带、昆布、马尾藻、白及、盐角草、中华补血草、罗布麻、猪毛篙等,但令人遗憾的是,这些医药和保健品生产的海洋滩涂动植物资源利用率并没有达到预期目标。

以保健品市场为例,据不完全统计,国内市场每年平均提供的康养产品约5000亿-7000亿元,但这仅仅能满足约16%的老年群体。如果再考虑其它年龄层次人口的需求,中国的养生保健产业成长空间更大。因此,我们要按照市第八次党代会要求,积极发展海洋经济,打造高质量海洋生物医药和保健品产业经济带。盐城师范学院药学院可依托海洋动植物资源自主研发或与校外科研院所联合研发老年慢性病医药和保健品,各地方政府可大力引进市域

外资金投入兴办海洋医药和保健品生产经济组织等,这不仅能够减轻慢性病给老年人带来的痛苦,提高老年人的生活质量,为国家应对老龄化作出贡献,也能够为生产者创造适当的利润。我们有理由相信,依托海洋动植物资源,在政策推动和市场需求双轮驱动下,海洋医药和养生保健产业有望成为盐城未来经济的支柱产业之一。

## 2. 推进高档照护服务

调查表明,高档照护服务需求较大,如南京的泰康之家现在已开始预订,2023年才能入住,苏州泰康之家吴园已经开业,服务质量上乘,但入住价格不菲。我市东台已有上海长三角康养基地项目落户,黄海森林公园已创成国家森林康养基地。沿海市县还可以依托土地资源、生态资源和文旅资源优势,着力加强沿海度假村、疗养院、护理院等高档养老机构建设。

现阶段可接轨北京、上海,联合两市民政部门及在京、沪的第三方机构,向北京、上海等一线城市推出高端养老服务,并推广美体美容、健康咨询、健康体检、高端基因肿瘤筛查等品质服务,以杭州三替服务集团(生活照料服务)、温州红景天(民间养老机构)、杭州绿康(医康复护理业)等为标杆,打造一批有一定知名度和影响力的盐城养老品牌机构,并向以上海为中心的长三角一体化区域和以北京为中心的环渤海经济区推广,以更好地满足异地老人康养服务需求。

## (二) 聚焦优质教育资源优势

养老服务是一项专业性较强的工作,在老年人护理、康养照料等方面发挥着关键作用,主要涉及社会工作、照护及心理关怀等。大部分 OECD 国家明确规定了长期照护机构从业人员的配置标准,并作为机构运营的前提条件,以充分保证老年照护服务的质量。但目前我国大多数养老机构的护工专业素质不高,即使上海这样的国际化大都市也只是计划建立护工的培训和考核机制,但尚未真正实施。

我市拥有丰富的优质教育资源。现有普通本专科高校 6 所,中等职业技术学校 12 所,在校生超过 10 万人,可引导盐城师范学院公共事业管理专业回

归或增设社会工作专业,推动江苏医药职业学院培养老年科医生、神经科医生和精神科医生,增加中等职业学校护理专业设置,并采取优惠政策鼓励毕业生立足基层,到养老服务机构或基层社区卫生服务机构从事养老服务工作。

## (三) 聚焦机器人产业资源优势

随人口老化程度的不断加深,人力资源短缺,照护老人的护工人员更趋紧张,机器人和人工智能取代部分人类劳动是必然趋势。根据日本矢野经济研究所公布的调查,预计到 2025 年,日本养老服务工作人员的缺口将达到 38 万名,这是对机器人的刚需信号,届时日本养老机器人的市场规模将增加 10 倍。

我市机器人产业已开始规模化投产,但主要用于工业场景,如生产直角坐标、水平多关节、高强度线性、六轴机械臂等多种工业机器人,同时进行非标产品定制生产设计,提供智能化的工业 4.0 解决方案等。为应对进一步加深的老龄化社会需求,可推动盐城工学院西伏河人工智能研究院等加入照护机器人研发行列,校企协同创新;已有机器人产业可逐步由工业场景向工业场景与养老服务场景并重转移,这不仅是为了创造更多地市场增加值,也是为了满足老龄化社会对机器人的巨大需求。

## 坚持辩证施策

### (一) 平衡政府与市场的关系

解决老龄化带来的经济和社会问题必须创新思维,政府始终是养老事业的第一责任人。例如,养老保险费用征缴和养老服务体系建立,养老财政资源配置与绩效评价,为收入偏低的特殊群体购买养老服务、推动社会成员基本养老服务公平化等都是政府不可推卸的责任,但政府也不是万能的,试图让政府包揽全部养老事业是不切实际的。这就需要大力发展养老产业,调动市场主体参与的积极性和创造性,打造具有地方特色的养老产业体系,从而形成政府的养老事业和市场的养老产业相互促进的互补格局,实现养老产业的长链条、高标准、数字化、智能

化、智慧化发展。在推进养老产业发展过程中,政府重在出台政策、制定规划、引导投入、规范竞争、营造环境等方面发挥引导作用,让市场在养老资源配置中起决定性作用。

### (二)平衡公立机构与民营机构的关系

提到养老产业发展,人们总是依赖国家投资创办的公立机构,似乎只有公立机构才能坚持公益性,实现养老产业的社会目标。诚然,公立机构确实应当承担起主要社会责任,但在应对老龄化方面公立机构也会失灵,最典型的莫过于“官僚化”运营方式。民营机构虽然由私人投资,市场化运作,但在法律规范下,同样也能够坚守非营利宗旨,与公立机构平等竞争,优势互补,协助政府共同化解银发浪潮给社会经济带来的危机。

以医疗服务机构为例,2020年末,全国医院3.5万个,其中公立医院1.2万个,民营医院2.4万个,两者之比为1:2。日本私营医院与个体医师占比更高。2018年,日本共有医院8372家,其中私营医院占81.1%;非牙科和牙科诊所将近17万家,其中私人诊所占95.5%。

国内养老产业发展良好的省份也主要依靠民营机构。例如,“十二五”以来,浙江省社会力量兴办的养老机构投资达到22.8亿元,全省民办机构床位有12万余张,占床位总数量48%,其中温州、台州等地民办床位占比已经超过65%,全省参与养老服务领域的社会组织达到1.6万家。

因此,我们应当进一步解放思想,在提升民营机构政府管理水平的前提下,消除公立机构资源垄断状况,大力发展民营的养老产业项目,更全面地依靠民营机构应对老龄化社会带来的养老多样化问题。

### (三)平衡营利与非营利的关系

养老产业的主要受益对象是老人,包括失能、半失能和失智老人。从体力和智力来看,他们是社会庞大的弱势群体,因此,从情感上讲,养老产品或服务的供给者应当是非营利机构。但人们常常误解非营利的本质,认为非营利就是不盈利,甚至联想到以行乞方式集资兴办义学的武训。如果这样,养老产业不

仅谈不上发展,甚至连生存都难以为继,更不用说满足老年人养老需求了。

因此,养老产业应当坚持营利与非营利相结合原则。例如,高档养老机构可采用市场化方式运营,为有能力付费的人提供高层次服务,投资人获得法规许可的商业利润。即使在同一机构内部,市场化与非市场化也可并存,如根据受益人经济收入确定收费标准。对高收入者收取较高的费用来补贴低收入者,并维持机构自身的正常运营。

### (四)平衡“银发”与“黑发”关系

就养老产业的劳动力来源而言,中青年劳动者(“黑发”)始终是主体,但也不能完全排斥有劳动能力的老年人(“银发”)。相比年轻人,老年人的优势在于学识、经验丰富,但在体力和精力方面则处于劣势,学习能力、创新能力、开拓进取能力也普遍不如年轻人,但技术进步有望弥补老年人体力和精力不足的劣势。我们正处在一个科技驱动的转型期,对体力劳动的需求在持续减少,互联网、5G以及未来的元宇宙正在重新组合生产要素,人工智能和机器人将彻底解放人力资本,老年人的价值将被重新认识、定位和挖掘。截至2020年,日本65岁以上老年人的劳动参与率升至25.1%,也就是1/4的老年人仍在参与劳动,而且日本已经进入了70岁退休时代。因此,老年人的人力资本优势在未来人口下降趋势下能够弥补老龄化造成的劳动力短缺。

养老产业也要充分估计“以老养老”的可行性,并为之创造条件。例如,照护关怀岗位应当鼓励60岁以上且身体健康的老人继续工作,因为阅历促使他们善解人意,更具有韧性和耐心,更同情失能、半失能和失智者的困境,能够提供更好地服务,提供更高的工作效率。再如,主要由互联网企业腾讯、阿里和百度引领发展的互联网医疗和“智慧养老”,腾讯、阿里健康、百度健康等纷纷介入老年人网络购物、线上健康医疗问诊、健康管理等服务。这些服务更可能发挥高技能老龄人才的作用。

(作者单位:盐城产业经济研究院研究员)

# 盐城景区景点汉语言文字规范应用状况调查

□ 唐余俊

近年来,在习近平总书记生态旅游及重视红色文化资源与旅游业的结合效应思想指引下,旅游业已成为我国大力发展的支柱产业之一。有关旅游项目开发、旅游服务质量、旅游产业效能等研究成果大量出现。20世纪90年代以来,盐城市兴起了旅游城市建设热潮,颇能体现盐城旅游文化特色——“绿色湿地文化、红色铁军文化、白色海盐文化、蓝色海洋文化”的景区景点已获大力建设,相关研究也渐成热点。特别是体现盐城市委、市政府践行习近平生态文明思想、贯彻绿色发展理念的中国黄(渤)海候鸟栖息地(第一期)于2019年7月申遗成功后,盐城市旅游事业发展相关研究呈现井喷局面。本报告以盐城市著名景区景点语言文字应用状况为调查对象,了解其规范应用的具体情况,探寻存在实际状况的成因及消除欠规范应用现象的有效措施等。

## 一、盐城景区景点语言文字规范应用状况

### (一)规范应用状况总体良好

据实地考察,其中超过90%的语言文字应用是规范的。具体表现在如下5个方面。

**1.汉语拼音标注准确。**景区景点中汉语拼音标注符合《汉语拼音方案》要求,如“盐镇水街”的汉语拼音标注“YANZHENSHUIJIE”。

**2.汉字字形应用规范。**这种规范,不只是一般意义上的没有出现错别字,也意味着除简化汉字之外使用的繁体字、异体字等符合国家相关语言文字法规的要求。

新四军纪念馆《新四军军部命令日、伪军投降的通告》原文标题“《新四軍軍部佈告》”与落款“新四軍代軍長陳毅、副軍長張雲逸”,均凸显文献的史料性,

规范应用了属于那个年代(早于《简化字总表》之发布时间——20世纪60年代)应有的繁体字。再如新四军纪念馆中的“宋公紀功碑”。此碑树立于20世纪40年代,因而原碑文使用繁体字是规范的。

东台安丰古镇“观珍古瓷馆”牌匾为“觀珍古瓷館”(“观”“珍”分别取自捐赠者夫妻名——颜铁观、冯桂珍)。牌匾为手写体,主要使用了繁体字。其中“珍”更使用了异体字。繁体字和异体字的使用,使这个“古瓷馆”景点与安丰古镇景区风格一致。

**3.字词语义应用规范。**这种规范使用,使语意表达首先做到了准确,其次还显得形象而生动。

中国海盐博物馆中的多则歇后语便是如此。“鸡蛋换盐——两不见钱”中一个“换”字,真实再现了文句所反映时代真实的市井生活——物物交换;“生盐拌韭菜——各有所爱”中一个“各”字强调了人们的多样性志趣;“炒菜不放盐巴——乏味”中的“乏味”则在一定程度上揭示了人生哲理。

盐都世纪公园《健身步道概况》“健身步道……是专为市民游客提供步行健身、观赏游憩、文化娱乐的公共场地”中的“游憩”语义为“游玩和休息”,表述较为精当。

**4.语法应用正确。**这种正确应用,往往难能可贵地体现于字数较多、句法成分多样、结构复杂的句子中。

新四军纪念馆《中原突围》中,“26日,蒋介石撕毁停战协定和政协协议,以10个整编师约30万人的兵力,悍然向解放区发动全面进攻”便是一个字数较多、句法成分种类较多、结构较为复杂的单句。但其汉字应用和词汇、语法应用完全合乎规范。《中原

突围》中另见精当应用现代汉语语法的语句“大会确定了党的政治路线，确立了毛泽东思想为党的指导思想，产生了坚强的领导集体，为党领导人民夺取抗日战争的胜利和新民主主义革命的胜利，奠定了政治上、思想上和组织上的深厚基础”等。

**5.修辞手法应用恰当。**景区景点宣介内容使用修辞手法较为常见。恰如其分地使用修辞手法可使语意表达精当而且形象生动、富有气势等。

新四军纪念馆《新四军三大纪律十项注意》“不侵犯群众一针一线。……上门板捆稻草，房子扫干净”中，“一针一线”使用了借代修辞格，借指群众所有的财物；“上门板捆稻草”用语通俗，反映了新四军当时艰苦的物质生活条件。

中国海盐博物馆使用内容相似的谚语“富翁一席酒，盐民半年粮”和“富家有剩饭，路有饿死人”，使用对比修辞格，深刻揭示旧社会盐场社会生活中贫富差距悬殊的、极端的阶级对立。

东亭湖公园的“花草和树木，你我都爱护”和射阳千鹤湖公园的“小草在睡觉，请您别来闹”宣传标语使用句尾押韵手法（后者还使用了拟人修辞格），唤起游人的环保意识。

## （二）存在欠规范应用现象

盐城景区景点语言文字应用总的来说是较为规范的，但也存在一些欠规范应用现象。

**1.汉字字形使用欠规范。**这些欠规范应用现象包括一般意义上的错别字、误用字形、文字缺失等。

一般意义上的错别字。如“有的桂花花旗可至10月中旬，寒露节前后开放”中，“花旗”之“旗”当为“期”；“金桂、银、丹桂、四季桂等花中之珍品”中，“银”后当漏了一个“桂”字；“为游人营造温馨凉爽的化外环境”中“化”字当为“户”（“化外”旧指政令教化不能达到的偏远落后之地。用在例中显然欠当）；“即提供了安全的游戏场地，又不时激发着孩子的好奇心”中“即”当为“既”。

该用简化汉字的误用了其他汉字字形。如“台湾莲航法师亦曾在此出家修学佛法”中，“亦”应用为“也”。例中“大悲庵”景点介绍完全使用的是现代汉

语白话文句式，只此一个“亦”字，使上下文语境不够和谐。

该用其他汉字字形的误用了简化汉字。“万福馄饨”出自一组反映清代市井生活场景的塑像，是街头小贩招徕生意的幌子用语。清代正常使用的汉字是繁体字，所以例中的“万”通常应写为“萬”，“馄”则当写为“餛”，“饨”的繁体字是“飩”。例中“炖”当为“饨”的别字，其繁体形式是“燻”。如此幌子的正确繁体字写法应是“萬福餛飩”，按图中汉字书写的繁体字形式是“萬福餛燻”。塑像制作者本意或在于体现摊主文化水平低，否则便是制作者疏忽了。

该用简化汉字的误用了其他语言字形（字母）。“铜板壁厚2cm”出自某景点简介。该简介全文使用的是简化汉字，但在结束部分误用了英文字母“cm”，应改为汉语词语“厘米”。“10月4日，国民党顽固派韩德勤调集3.4万人，分三路向新四军驻地黄桥大举进攻。……八路军第5纵队黄克诚部……连克周门、东坎、八滩等十余座城镇，进逼……”例中表示基数的数词混用了阿拉伯数字和汉字数词，前后不够统一。最应将“3.4万”改为“三万四千”。

管理疏忽致使文字缺失。某公园宣传标语原文应是“学好民法典，护航人生路”，但因疏于管理，标语中的“人”字不见了。

**2.汉字（词语）语义应用欠规范。**除了汉字字形的欠规范应用，错误理解字（词）义或不当翻译（或拼写）等也可致使语言文字欠规范应用。

错误理解字（词）义致使语言文字欠规范应用现象较多。

“串场河横贯盐城市区南北……”中“横贯”应改为“纵贯”。一般而言，东西为纬度延伸方向，用“横贯”；南北为纬度延伸方向，用“纵贯”。

“共计80平米”中，“平米”是“平方米”的欠规范使用。“平米”可用于口语语境，但在景区景点正式介绍语境中应使用“平方米”。

“光复”词义指“恢复（已亡的国家）；收回（失去的领地）”，所以“光复”用于“2008年为光复水街旧景，……成功复建……水街”中，词义表述欠当。根据

作者本意,应改为“恢复”。

“陆秀夫与文天祥、张世杰等抗元名臣并称‘扛元三杰’”中,前文已列出“陆秀夫”“文天祥”“张世杰”3个人名,所以不能再用表示“还有其他人”语义的“等”字,否则语意将与“扛元三杰”前后矛盾。可改为“陆秀夫与抗元名臣文天祥、张世杰并称‘扛元三杰’”。

“丹顶鹤,候鸟,国家一级重点保护动物,全球易危物种,仅有2000多只”中,“仅有2000多只”易给读者世界上“迄今总共2000多只”的误判。据作者本意及实际情况,可改为“(现)仅存2000多只”。

也存在不当翻译(或拼写)导致的语言文字欠规范应用。

“应急厕所(Emergency toilet)”中,英文单词“toilets”拼写格式错误,属于错用复数形式,应删去“s”。

“再现了古代盐城串场河沿岸的风土民情以及繁忙的盐运场景,浮雕采用紫铜锻造的制作工艺,铜板壁厚2cm”的英文译稿未能完整反映中文语意。原英文译文遗漏部分为“It reproduces the local conditions and customs along the Chuanchang River in ancient Yancheng and the busy scene of salt transportation. The relief adopts the manufacturing process of copper forging, and the thickness of copper plate is 2cm”。

**3. 汉语语法应用错误。**汉语语法应用错误集中体现在搭配不当、成分残缺、句式杂糅及标点符号使用欠当等方面。具体如下:

语法成分搭配不当现象较为多见。

“串场河横贯盐城市区南北,开槽于宋代,因串连各盐场而得名,见证了盐城千余年盐文化的历史兴衰,是盐城最具代表性的重要的历史文化符号”中,该句以“串场河”为全句主语中心语。该主语中心语与下文部分主谓短语中的谓语中心语搭配欠当。河道名“串场河”不能直接搭配“见证……历史兴衰”,应该是“串场河的命名”或“串场河河道的不断变更”等。

“盐城之伪军第4军及第40师,在军事打击、政

治争取下6000余人反正”中,短语“6000余人”放错了位置,致使全句主语中心语失当,进而表现为主谓搭配欠当。根据语境,原句应改为“盐城之伪军第4军及第40师6000余人,在军事打击、政治争取下反正”。

成分残缺现象也不时存在。

“馆长……是酒类收藏委员会副会长,江苏省收藏家协会常务理事,十几年来私人收藏九十年代以前的老酒量达几十万瓶”中,“酒类收藏委员会”缺少必要限制,如是“盐城市”还是“江苏省”。“九十年代”前缺少必要限制“二十世纪”。修改后本句为“馆长……是盐城市酒类收藏委员会副会长,江苏省收藏家协会常务理事,十几年来私人收藏二十世纪九十年代以前的老酒量达几十万瓶”。

再如例句“串场河……是盐城最具代表性的重要的历史文化符号”。没有证据表明串场河“是盐城最具代表性的重要的历史文化符号”,只能“是盐城最具代表性的重要的历史文化符号之一”,因而例中“最具代表性”状语和中心语之间限制不当。

“苏中区党委及时提出‘不让敌人扎篱笆’的号召”中,动语中心语“提出”和宾语中心语“号召”搭配不当。根据特定语境,可改为“发出……号召”。

“(新兴)场署原设今亭湖区新兴镇,后设建湖县上冈镇”中,两处“设”后缺少介词“于”,使前后短语由中补结构“设(于)……”被误用为动宾结构“设……”。

同为漏用介词的例子还有(例中括号内介词为笔者所补):

“公园融中华古今优秀文化(为)一体,纳中外园林文化于一炉,延海盐文化成一脉。”

“万历《盐城县志》记载,自南宋绍兴、乾道年间(至……),先后三次修筑城池,其后多次重修……”如果原意为“从南宋绍兴、乾道年间到如今”,则也可表述为“自南宋绍兴、乾道年间(以来)”等。

句式杂糅现象也可见于景区景点语言文字应用实例中。

“以木樨科树组景金桂、银、丹桂、四季桂等花中

之珍品”中,因漏用必需的标点符号“逗号(,)”和分句中的主语中心语及动宾短语的动语成分,导致全句犯有句式杂糅之错。可改为“以木樨科树组景,品种包括金桂、银(桂)、丹桂、四季桂等花中之珍品”。

“这里孕育着种类繁多,具有全球重要意义的生物多样性……”中,作者想表达的语意是“这里孕育着种类繁多的麋鹿”,是“这些麋鹿具有全球重要意义的生物多样性”,因为句式杂糅,所以语意表达较为混乱。调整后的语句可以分说,也可以合并表述为“这里孕育的种类繁多的麋鹿,具有全球重要意义的生物多样性”。

标点符号不当使用现象较普遍。

“浮雕设计采用中国画‘散点式’的构图形式,分为登瀛渔火、串场运盐、水乡集市、盐城民俗、黄海帆影、海堤风光6个部分共计80平米,再现了古代盐城串场河沿岸的风土民情以及繁忙的盐运场景,浮雕采用紫铜锻造的制作工艺,铜板壁厚2cm”中,浮雕分为6个部分语意表达已很明确,“共计80平米”语意需单独陈述,所以在“部分”与“共计”之间应该有“逗号(,)”。而在“盐运场景”与“浮雕采用”之间的“逗号(,)”则应改为“句号(。)”此外,因本段文字是中文叙写,所以结束处的实心点“.”应改为“句号(。)”。

“占地面积10000平方米,以绚烂多彩的市花(牡丹、紫薇)和大量的乡土花木组成,其中木本花卉有:石榴、月季、石楠、白玉兰、栀子花、碧桃、紫荆。草本花卉有:小菊、夜来香、凤仙花、芍药、木香、吉祥草等20多个品种,是公园重要植物景观之一”中,共有3个句意表达完整之处,分别用了西文标点“句号(.)”来表示。但此为中文介绍文稿,所以这3个“.”应改为中文标点“句号(。)”其中第二个“.”(即使改为“。”)用法是错误的,因为前有“木本花卉……”,后有“草本花卉……”两者之间应使用表示并列语意的“逗号(,)”或“分号(;)”。此外,两个“有”后面表示“提示”作用的“冒号(:)”是多余的。去掉“冒号(:)”后,“紫荆”后面的“句号(.)”当改为“逗号(,)”。再者,“碧桃”与“紫荆”、“木香”与“吉祥草”之间的“顿

号(、)”最好改为“和”。

“在此期间受理了灶民状告宋姓盐商盘剥压迫的案子,他认为应由灶民交纳土地粮税,承认灶民的土地所有权,他向朝廷申报详文,陈述自己的主张,文中明确规定‘灶属商亭,粮归灶纳’这一重要内容,后经朝廷批准,转六部备案,后人称此详文为《卢案》”中,第一、三、五、七、九处的“逗号(,)”均应改为“句号(。)”因为此前句意内容表述已完整。

“1945年10月10日,双方正式签署《政府与中共代表会谈纪要》,即双十协定”中,“双十协定”有特定含义,所以应该加注双引号(“”)。

“《文选·左思〈吴都赋〉》:‘榴榴之木,相思之树。’”中,《吴都赋》作为《文选》中的一篇文章,两者之间用间隔号隔开没有问题,问题是间隔号不是圆圈“。”而应是实心点“·”,且作者左思的名字不需要在此出现。修改后的标注应是“《文选·吴都赋》”或“左思《吴都赋》”。

“景区内负氧离子含量极高,是天然的洗肺吧”中,“洗肺吧”只是一种形象的说法,并非真正意义上的“吧(bar)”,所以要加双引号。

4.汉语修辞手法应用欠规范。主要表现为修辞格使用欠当或词语锤炼、文句选用欠当等。

“自古迄今,许多文人墨客在这里留下了无数千古诵读的诗文名句”中,夸张修辞格使用欠当。为增强本景区(景点)影响力,“东淘八景”介绍者使用夸张修辞格无可厚非。若以汉初煮盐入史算,迄今可称“千古”。诵读至今的诗文名句确有许多,但用“无数”来修饰仍显过度夸张。可改“无数”为“诸多”“众多”等。

前例“共计80平米”中,“平米”当为“平方米”。这种欠当从词汇角度看,是误用字(词)义,从修辞角度看,则属于“消极修辞”中的词语锤炼失当。

## 二、盐城景区景点语言文字欠规范应用成因

盐城景区景点语言文字欠规范应用有多重原因,大致有客观成因和主观成因两方面。

### (一)客观成因

盐城市景区景点开放时间有先后,有的开放时

间早于国家相关语言文字应用政策出台的时间,由此出现了种种现今看来欠规范应用的现象。其次,许多景区景点的占地面积较大,语言文字应用量较大,而相应的审核条件艰辛等,容易导致语言文字在规范应用方面出现较多疏忽。再者,语言文字规范应用现象的存在并未引起众多游客的广泛关注。走马观花式浏览,使跟团或是自由行的游客,疏于关注景区景点语言文化规范应用状况,长此以往,景区景点语言文字规范应用的“必要性”与“迫切性”未能充分体现出来。

## (二)主观成因

就其主观成因而言,景区景点宣传文稿拟写与审核人员未必是语言文字应用相关专业科班出身,他们的语言文字应用造诣参差不齐。再者,他们在景区景点语言文字应用材料的拟写与审核过程中表现出来的审慎严谨态度不尽一致。这些因素终使欠规范的语言文字要素应用现象出现在公众视野中。

就总体而言,新四军纪念馆、盐城博物馆等景区景点的语言文字应用规范程度相对更高。这与政府有关部门介入程度较深、语言文字应用者专业素养较高、重视程度较高、投入的时间和精力较多等因素有关。

## 三、加强景区景点语言文字规范应用的举措

### (一)提高思想认识

提高相关人员的思想认识,使他们认识到景区景点中语言文字欠规范应用现象并非无足轻重的小事。往大处说,这些欠规范应用现象的存在属于“违法”行为——它们有违《中华人民共和国国家语言文字通用法》等语言文字应用法规的要求。正式实施于2001年的《中华人民共和国国家语言文字通用法》,是我国第一部有关语言文字的专门法律,同时确立了普通话和规范汉字作为国家通用语言文字的法律地位,对国家机关、学校、新闻媒体和公共服务行业等使用国家通用法律作出了明确规定。往小处讲,这些欠规范应用现象的存在,有损相关景区景点形象,破坏了景区景点景观的整体和谐之美。因此,要端正

景区景点语言文字应用者(即宣传文稿的拟写者与审核者)的工作态度,切莫因视之无足轻重而马虎大意等。

### (二)提升业务水平

就语言文字规范应用而言,所谓提高业务水平主要指提高汉语言文字应用的专业水平。景区景点宣传文稿尽量由内部有汉语言文学专业工作人员拟写、审核。如果具体景区景点不都能具备专业人员,可由市文化和旅游局统一安排,组织撰写与审核。也可奉行“送出去”“请进来”策略。“送出去”指不定期安排文旅局及景区景点相关工作人员,去高等院校汉语言文学专业接受专业培训。在条件许可的情况下,可对全体旅游服务从业人员乃至服务于景区景点的周边商铺店主和雇员进行相关培训,提升其规范应用语言文字的水平。“请进来”即指在景区景点宣传材料拟写与审核诸环节中,邀请语言文字应用专业人士适当介入,协助“把关”,力求消除语言文字欠规范应用现象,同样达到提升工作人员业务水平之功效。

### (三)以评估促规范

由盐城市委宣传部、文旅局等相关部门牵头,组织市内外相关专家,成立评委会,依据《中华人民共和国国家标准·标点符号用法》《普通话异读词审音表》《简化字总表》《第一批异体字整理表》《第一批异形词整理表》及相关现代汉语语法、修辞权威论著等,定期或不定期对全市景区景点语言文字规范应用状况进行评估,评估结果纳入景区景点管理考核中去。如此可褒扬先进,鞭策后进,以评估促规范。

瑕不掩瑜,盐城市景区景点语言文字欠规范应用现象的存在,尚未影响盐城市旅游事业发展的整体形象。如能采取相应措施,消除前述欠规范应用现象,必将使盐城市旅游业发展更上层楼。

(本文是2021年度盐城市政府社科基金项目一般项目课题成果)

课题组成员:孙宝民 乐进

(作者单位:盐城工学院)

# 提升盐城籍大学生返乡创业意愿的对策建议

□ 施桂红

民族要复兴,乡村必振兴。2021年6月,《中华人民共和国乡村振兴促进法》正式实施,明确提出“各级人民政府应当完善扶持政策,加强指导服务,支持农民、返乡入乡人员在乡村创新创业,促进乡村产业发展和农民就业”,2021年9月,国务院印发《关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》,就如何进一步提升大学生创新创业能力,增强大学生创新活力提出了具体举措。近年来,江苏省和盐城市也出台多项政策以推进“大众创业、万众创新”,陆续出台了开展江苏大学生创业培育计划、推进农村青年返乡创业基地建设等多项具体措施,旨在激发大学生返乡创业的积极性,打造具有区域特色的创业集群。人才是乡村振兴的核心要素,大学生接受过高等教育专业知识的训练,他们是乡村振兴的重要力量,也是乡村振兴人才保障之源。因此,基于乡村振兴背景下,分析盐城籍大学生返乡创业意愿的影响因素,探讨激励大学生返乡创业意愿的措施,具有重要的现实意义。

## 一、盐城籍大学生返乡创业意愿的基本现状

(一)个体特征方面。个体特征中专业和家庭所在地是影响大学生返乡创业的两个重要因素。研究表明在不同专业大学生返乡创业意愿有差异,农林类专业学生>理工科专业学生>经管类专业学生;农村籍大学生要比城镇籍大学生更愿意返乡创业。

(二)家庭背景方面。家庭背景包括父母职业、家庭经济情况与家庭支持创业的程度。研究表明父母从事的职业对大学生返乡创业意愿的影响强弱关系如下:商人>公务员>企业员工。家庭经济情况方

面,家庭经济条件越好的大学生返乡创业的意愿越强。家庭支持创业程度方面,家庭对创业支持程度越高的大学生返乡创业的意愿越强。

(三)创业经历方面。研究表明与没有创业经历的大学生相比,有参加创业竞赛、创业实践等创业经历的大学生更有可能返乡创业,创业意愿更强。

(四)创业扶持政策方面。研究表明税收优惠、贷款优惠和用地优惠等创业政策对大学生的创业意愿均具有显著正向影响。地方政府给予的税收越优惠、融资服务政策落实越精准、用地优惠政策保障越到位,大学生返乡创业意愿就越强。

(五)乡村发展环境方面。研究表明具有特色产业的乡村更能吸引大学生返乡创业。一个地方形成有特色的、成熟的产业系统能够降低大学生返乡创业的门槛,比如地方名优特产或地方特色农产品、水产品等,可以快速带动当地及周边农户加入到特色产业链系统中。

## 二、盐城籍大学生返乡创业意愿影响因素的原因分析

(一)所学专业和家庭所在地等方面。农林类专业是与“三农”相关的专业,该专业的学生对农村发展的关注度要高于其他专业的学生,并且贴合现代农业农村发展,因此返乡创业的意愿最强;理工类专业的学生有一技之长,可以充分发挥自己的专业优势去创业,因此返乡创业的意愿也比较强;而经管类专业的学生可能在专业选择时就偏向于经济研究或者企业管理,因此他们对创业的意愿比较弱,倾向于在中等以上城市就业。来自农村的大学生大都生长

在农村,对农村有浓厚的乡土情怀,且对农村比较了解,具备良好的人际关系,更愿意返乡创业。而来自城镇家庭的大学生对农村缺乏了解、缺乏认知,因此去乡村创业的意愿也就不大。

**(二)父母职业、家庭经济情况和家庭支持创业程度等方面。**家庭经商或创业文化浓厚,父母的从商经历对子女产生潜移默化的影响。大学生创业起步阶段往往缺乏创业的启动资金,而家庭经济比较好的家庭能够拿出一定资金给大学生进行创业,解决了缺乏启动资金的问题,而且能够承受创业失败的风险,无创业失败的后顾之忧。选择创业就必须承受极高的风险、承担巨大的压力,返乡创业者的心理负荷多来自家庭的不理解甚至反对,以及周围亲朋好友的重点关注,而家庭的支持会成为创业进程的持续动力,能够有效激励大学生返乡创业。

**(三)创业经历方面。**有过创业经历的人对创业过程较为熟悉,有过创业成功的经验或者创业失败的教训,对创业会有较深刻的认知,未来创业成功的可能性更大,

**(四)税收、贷款等创业政策方面。**创业政策支持不仅让创业者感受到利好的创业环境,还能激发其对创业养成正向的心理状态,从而提高创业者的创业内生动力。创业政策的精准实施,为大学生返乡创业提供了必要的保障,激发大学生返乡创业积极性,从而能把创业意向转化为创业行为。

**(五)乡村特色产业发展方面。**是否具有乡村特色产业生态系统对大学生返乡创业具有重要影响,要引导返乡大学生充分考虑当地的产业规划布局,并主动与产业链条上下游衔接,而不是将创业企业和产品游离于所在地产业大环境之外。

### 三、提升盐城籍大学生返乡创业意愿的对策建议

#### (一)政府层面:完善创业扶持政策,激励大学生返乡创业活力

##### 1.发挥国家层面政策对大学生返乡创业的推动作用

乡村振兴战略、“一带一路”倡议、美丽乡村建设

等国家层面政策强势推动着农村的发展,《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》《关于加快推进乡村人才振兴的意见》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《关于深入实施农村创新创业带头人培育行动的意见》等相关法律和政策的实施,为返乡创业的大学生提供重要的发展机遇。江苏省各高校、各级政府要建立重要政策解读机制,落实解读责任,规范解读程序,及时准确为创业大学生进行重要扶持政策宣传和解读。各级政府要建立监督体系,实现政策的实施、督促、考核同步,真正解决好政策落地“最后一公里”,积极主动回应创业者关切的问题,以提升返乡创业的吸引力,增强大学生返乡创业的信心,进一步促进有效施政和社会和谐。

##### 2.完善江苏省和盐城市各级政府创业扶持政策制定与执行

江苏省和盐城市已经根据本地区实际情况制定有针对性的扶持政策,如《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》《盐城市扶持创业专项资金筹集使用管理试行办法》《关于实施黄海明珠人才计划的若干政策》等。好政策关键在落实。一是优化融资渠道。大学生返乡创业的首要问题就是缺乏启动资金,要提供多种融资渠道,设立政府创业基金、大学生返乡创业补贴、贷款优惠等,为大学生返乡创业提供资金支持。二是简化办事程序。为返乡创业提供办理各种证照、申请材料、缴纳税费等提供简化流程,提高行政效率。三是实行创业税收优惠。根据创业项目类型、创业规模等制定等级税收,最高优惠可至完全减免税赋。四是完善社会保障体系。大学生返乡创业是一个长期的工作,要考虑到大学生事业与家庭的兼顾,以及生活方面的便利。要完善乡村的社会保障体系,如户口、医保、社保、子女教育等。

##### 3.加大对创业扶持政策的宣传力度,引入评估和监督机制

从中央到地方各级政府出台了关于大学生创业的配套政策,研究发现,很多学生对这些政策不是很了解,政策的落地与执行情况不容乐观。首先,江苏省和盐城市各级政府要加强政策的宣传力

度。各相关责任部门通过新媒体平台、校园宣讲开展立体式全方位政策宣传,同时政府部门应定期发布区域产业发展规划咨询,开展创业政策培训,引导返乡大学生紧密结合乡村产业规划的行业领域开展创业活动,如新型农业生产类、农业产业服务类等。其次,对大学生返乡创业政策执行情况还要及时进行评估和监督。由第三方评估机构建立政策的评估体系,提出意见或建议,从而对执行不到位或不合理的政策条款进行及时修订与完善。地方各部门还要对政策的执行情况进行监督,确保制定的扶持政策能够惠及更多的创业者。

## (二)高校层面:健全联动机制,丰富大学生创业实践经历

### 1.完善高校大学生创业教育联动机制

江苏省各高校要强化对创新创业的责任意识,校内相关部门要树立培养大学生的返乡创新精神和创业意识,各部门协同联动,合力将学生的创业意愿转化为创业行动。

首先,应深化大学生创业教育改革。针对不同大学生群体,围绕创新型人才的培养目标,开展多层次的创业教育,重点强化创业潜能与创业意愿培育,并建立返乡创业学生跟踪反馈机制。其次,营造支持大学生返乡创业的氛围。高校协同政府在做好返乡创业政策、创业典型宣传的基础上,还要加强与返乡创业大学生家长和乡邻的沟通交流,以得到家长与乡邻的更多理解、信任与支持。最后,高校要切实加强与合作企业的联系。企业是创业项目的转化器,高校在实现产教深度融合、科研成果转化的同时,适时邀请优秀企业家、杰出创业校友代表参与到大学生返乡创新创业教育之中。

### 2.多途径丰富大学生创业实践经历

加强实践教育是贯彻新时代育人理念的必然要求。首先,在校内或校外建立大学生创业孵化园或创业基地,为有返乡创业意愿的学生提供良好的创业环境;其次,学校要鼓励学生参与各项创新创业大赛,以赛促学,在比赛中提升自己的创业能力,积累创业知识;再次,充分利用校外实训基地或校企合作

单位,让有意向返乡创业的学生进入与创业高度相关的岗位实习,了解企业运作的模式;最后,通过学生社团平台开展创业实践教育,要借助大学生社团平台的影响力,鼓励学生建立和参与创业型社团,通过社团开展创业活动教育,以达到提升大学生创业能力目的。

## (三)社会层面:优化乡村创业服务环境,营造乡村创业氛围

### 1.营造良好的创业文化和家庭支持环境

创业教育离不开文化引领、价值观强化和使命感教育。首先,要在社会公众中加强对创业教育和创业文化的宣传力度。依靠公众舆论对大学生返乡创业行为进行正面引导,各级政府要建立健全良好的返乡创业机制体制,鼓励大学生返乡创业,宣传返乡创业的典型人物,营造创业氛围。其次,江苏省各高校在开设创业教育的课程时,要重视创业文化的建设。通过课程设置、创业活动、创业比赛等多种方式培养学生的创业精神,营造创业氛围。同时,在学生群体中宣传国家的创业政策、乡村振兴战略等,引导学生投身到美丽乡村建设中去,培养大学生的奉献精神和社会责任感。最后,在家庭教育中,父母的支持对子女的创业行为有重要影响。在全社会“大众创新、万众创业”的大环境中,大学生可以与父母增进交流和沟通,争取父母在精神和物质上的双重支持。

### 2.构建高效便捷的融资环境

研究发现,税收的优惠力度以及融资的难易程度是影响大学生返乡创业的重要因素,直接关系到大学生返乡创业活动的开展。首先,可以降低大学生申请创业贷款的门槛,提供更加高效便捷的审批服务程序,同时对不作为和乱作为的现象进行监管与处罚,畅通大学生返乡创业的融资渠道。其次,政府在设立创业扶持基金的基础上,鼓励工商资本扶持大学生返乡创业,号召相关企业机构提供资金、场地设施、设备租用和投资入股等经济方式扶持具有发展前景的大学生返乡项目,实现双方共赢。最后,建立大学生返乡创业风险防范机制,针对返乡创业特质开发相关保险产品,及时将返乡创业大学生纳入

# 盐城地方国有企业信用体系建设提升策略研究

□ 葛宝爽

党的十八大以来,我国围绕社会信用体系建设开展了积极有效的探索。《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》明确提出要继续推进社会信用体系建设,十三届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中再次提到要健全社会信用体系。2022年1月1日《江苏省社会信用条例》的正式施行标志着我省社会信用体系建设已步入新阶段。《盐城市“十四五”社会信用体系建设规划》明确了我市社会信用体系建设的内容、规范了信用信息的内涵与外延,强调要深入推进企业诚信建设,优化营商环境。

## 一、信用体系建设对国企管理的新要求

信用体系建设在于建立起市场信用软环境,保证国内市场经济向信用经济的良性转变。地方国有企业作为区域经济的重要组成部分,更应牢固树立

就业援助、社会保险和救助体系,使返乡大学生创业有后盾、有保障、能致富。

## 3. 构建创业支持服务长效机制

营造良好创业服务环境,是大学生返乡创业的最有力保障。首先,国家、社会、地方政府、高校等各界大力宣传大学生返乡创业、积极倡导建设美丽乡村,透彻解读各级政府出台的政策,营造一个良好的乡村创业氛围。其次,对地方政府而言,不仅要吸引大学生返乡创业,更要采取多方措施让大学生好创业、创好业。除了必要的税收、融资等资金方面的政策扶持外,还需要更多硬件和软件上的支持,如建设良好的基础设施、提供高质量的创业培训、技术专家

以信用为本的理念,不断加强企业信用管理建设,积极融入到社会信用体系建设中。在信用经济中,价格不再是影响资源配置的唯一因素,市场资源的配置在很大程度上还会受到信用的影响。随着国有企业现代企业制度改革以及市场化进程,信用体系建设对国有企业管理提出了新的要求。一是**诚信经营,规范自身**。目前,我国社会信用体系的雏形已基本形成,失信联合惩戒机制将会使失信企业在发展中处处受制。地方国有企业任何的失信行为都会影响到企业甚至政府的形象。二是**责任担当,积极推动**。地方国有企业除了具有发展地方经济、促进国有资产保值增值的作用外,还起着调节地方经济结构发展的重要杠杆作用。因此,在信用体系建设过程中,地方国有企业应积极作为,为地方企业起到引领示范作用。三是**健全制度,信用销售**。信用销售是市场经

定期指导、创业项目孵化等完善的服务制度。最后,要推动和建立市、县、乡、村各层级的创业服务机构,同时把政府各级部门和社会机构为大学生返乡创业提供的政策进行资源整合优化,进一步丰富创业服务平台的内容,为大学生返乡创业提供全过程、全方位的服务,并结合乡村振兴的要求拓展平台功能,构建大学生返乡创业支撑服务的长效机制。

(本文是2021年度盐城市政府社科基金项目一等奖项目课题成果)

课题组成员:戴亚 徐晓娟 闫丽霞  
(作者单位:盐城师范学院)

济发展到一定阶段的必然结果,随着市场供求关系的转变,企业为了加快资金周转、促进销售,不得不采用赊销的方式。赊销虽然扩大了企业的销售量,但同时也给企业带来了相应的收帐风险。因此,企业在信用销售过程中,首先应健全自身的信用管理制度,在追求资产增值的同时努力做到风险可把控。

## 二、我市国企信用管理建设现状及不足

中国特色的地方国有企业是指企业的全部资产属于地方人民政府。紧跟国有企业现代企业制度的改革步伐,目前我市绝大多数地方国有企业的登记注册形式为公司制。随着我市国有企业跨越式发展以及市场化进程,最初政府直属的单一融资平台型国企已被我市培养成了产融结合的多元化产业集团。因此,企业的信用管理建设显得越发重要。

(一)信用管理建设内涵不充分。目前,我市多数国有企业对于信用管理的认识主要侧重于诚信经营以及金融领域,如提升产品品质、坚守契约精神以及信用贷款、信用担保等,着力提升企业的信用评级和解决其融资问题。虽然在信用体系建设宣传方面,我市国有企业充分利用了自身门户网站以及“信用万里行”等报道了其在信用体系建设中的工作动态、成效以及经验等,但总的来看,我市国有企业在信用体系建设过程中主要以国资委的要求为工作要点,未能充分发挥信用管理在企业现代化管理中的重要作用。实际上,信用管理建设的内涵还有企业诚信文化的培育、企业内部信用管理机制的建设、信用风险的全流程控制以及失信修复、惩戒失信行为、防范失信风险等,涉及的对象既包括企业下属子公司、企业员工也含有其他参与企业交易的伙伴或服务对象等。

(二)信用管理建设制度不健全。目前,我市国有企业均已成立了信用体系建设工作领导小组并建立了以信用工作联络员、信息归集员、信息审核员为核心的“三员”机制。其中,信息联络员主要负责信用信息的收集与整理以及信用工作动态的报道;信息归集员主要负责信用信息的归集以及本单位与社会信用办公室的沟通协调,定期向信用办反馈企业及其下属子公司的信用体系建设进展情况等;信息审核

员主要负责制定本单位信用体系建设各项工作制度,完善工作机制等。“三员”机制的建立对我市国有企业信用体系建设工作进行了分工,建立起了企业信用管理制度的雏形,但相应的客户授信制度、应收账款管理制度等尚需进一步完善。

(三)信用产品开发不广泛。目前,我市国有企业的信用产品主要有入职信用承诺、评优评先信用审查以及“信易投”等。其中,市国投集团开发的“信易投”产品被作为我市信用体系建设创新举措在全市推广。该产品旨在为信用优秀的企业节约投标成本,要求国有企业在招标时对投标人设置信用资格审核条件,明确要求投标人提供由第三方信用服务机构出具的信用报告作为资格审查、评标的重要依据之一。其中信用等级为AAA级的投标企业可免缴投标保证金,信用等级为AA或A级的投标企业可免缴投标保证金的50%,信用等级为BBB级及其以下的投标企业需足额缴纳投标保证金。“信易投”惠企服务的开展让守信企业尝到了诚信“抵现”的甜头,助力打造了诚实守信的营商环境。随着数字经济的发展,信用产品的开发可进一步采用数据挖掘以及“大数据”等技术,不断发掘潜在优质客户、培育信用品牌等。

## 三、我市国企信用管理提升策略建议

(一)拓展信用建设内涵,提升管理水平。企业信用管理建设的内在要求包括企业的信用销售管理、授信以及应收账款管理等。企业在制定信用政策时除了应该考虑自身信用发展目标外,还应与企业所处的外在经济环境相结合。目前,全国上下社会信用体系建设如火如荼,我市国有企业在信用管理建设方面应积极契合省级社会信用体系建设工作要点,将信用管理的内容有机融入到国有资产管理中来,及时发布守信承诺、合同风险预警等信息,积极营造诚实守信的企业文化,降低因交易对象失信行为的出现给企业所带来的损失。

(二)健全信用管理制度,规范操作流程。健全的信用管理制度能充分发挥企业在市场中的活力,在扩大企业销售量的同时合理的控制销售风险,从而

起到扩大企业利润的作用。信用管理制度的实施不仅能够为企业的市场交易活动提供规范的操作流程,同时还对交易风险起到控制作用。依据我市国有企业自身特点,即客户数较多、业务类别较为宽泛等,可以建立独立的信用管理部门并采用三级管理模式,如图1所示。

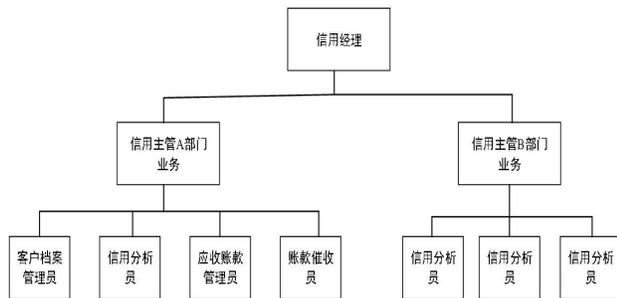


图1 信用管理部门三级管理模式

在设立信用管理部门后,我市国有企业的职能部门应当根据国家、地方法律法规及时出台企业内部的《信用管理办法》,完善企业销售风险控制机制,建立相应的客户诚信档案,合理构建信用信息归集,科学分析信用信息等。

**(三)推广信用产品应用,助力信用惠企。**信用产品是以信用为基础开发的便民、便企的相应制度与措施。地方国有企业作为社会信用体系建设中的重要一环,应当依据自身的特点应用、开发更多的信用产品,在惠及自身发展的同时积极营造诚信的营商大环境。依据我市国有企业的自身特点,其可以:

一是开发应用“信易+”类产品,我市国有企业可以充分利用我省开发的“信易贷”平台,积极促进企业及其下属子公司入驻该平台,降低企业的融资成本;二是开发风险预警产品,我市国有企业可以凭借市级“市县一体化公共信用信息系统”及时发现和识别交易中的违约风险等,提升风险防范能力,防止国有资产损失;三是开拓企业生活信用应用场景,如信用健身、信用餐饮、信用借物品等。

**(四)加强信用管理培训,打造人才队伍。**信用管理人才培育是企业信用体系建设的重要保障,同时也为我市地方国有企业参加省、市组织的企业信用管理贯标、示范创建活动提供了智力支持。我市地方国有企业应进一步完善信用管理师专业技术职务聘任机制,不断提高员工参加培训的积极性。同时,我市国有企业可以将信用管理知识培训纳入到年度职工技能提升培训计划中,全面提升企业管理层和员工的信用管理意识,将信用体系建设工作作为谋求企业自身发展的重要推手。此外,我市国有企业还可以组织信用管理建设工作人员积极参加信用修复培训、信用管理知识竞赛等,不断提升管理人员的工作技能及知识水平,全面提升企业的信用管理水平。

(本文系2022年度盐城市政府社科基金项目立项课题《盐城国有企业信用体系建设策略研究》(22skA234)阶段性研究成果)

(作者单位:盐城市国有资产投资集团有限公司)



## 时代变迁视角下的盐税溯源探析

□ 陈洪军

在中国历史上，盐税是历代朝廷财政收入中仅次于田赋的第二大税，其中两淮盐税的税额比重举足轻重。唐朝中期时，江淮盐税占全国税利的 1/3，宋代两淮盐税占全国盐税的 1/3-1/2，明代两淮盐税占全国盐税的一半，占全国税收的四分之一，到清代，盐税从初期的每年 200 万两到清末达到 1300 万两，可以说盐税撑起了封建王朝的半壁江山。

### 盐税的溯源发展历来是国家财政收入的支柱

食盐是凝练而成，它凝练了人的劳力与智慧，也凝练了时光。中国历史上有“煮海为盐”的记载，最早见于先秦时期的《竹书纪年》。相传神农时代，山东沿海有一支名为“夙沙”的部落，擅于煮盐，被后人供奉为“盐宗”。虽然学者将宿(夙)沙氏的年代追溯至距今 4000 多年的史前时期，在我国山西解池盐湖周围，黄河三角地带的数百千米地区，也就是如尧都平阳、舜都蒲阪及禹都安邑，均建立在解池附近地带。

盐，一颗颗雪白的盐晶体，不仅能滋养人类，更能担当起农业、医药、化工领域的原料，还能提供税赋，占有举足轻重的地位。盐税，是指以从事生产、经营和进口的盐为课税对象所征收的一种税。从上古时期到新中国成立以来都一直经历着盐税制度不断变化、完善，盐税一直是国家财政收入中的支柱。

夏、商、周是无税制朝代。这时候，没有专门的盐业政策，只在产盐地设置专门的官员，管理食盐的采制，允许民间自由开采。周朝设立太宰，掌管诸侯的贡赋，诸侯岁有常贡，各以其土特之产贡于王室，盐是贡物之一。《尚书》记载夏朝的禹制定了九州贡法，根据

各个州土地的具体情况来划分上供的数量，党史的青州也就是现在山东的部分地区上供的就是海盐，这个时代是无税制时代的“任土作贡”。因此，远古时期并没有专门的盐政，完全放开的市场，食盐只是作为土特产之一，献于王室，与其它商品并无二致。

春秋之时，齐国宰相管仲推行“官山海”政策，首创“官山海”政策，开创了民产、官收、官运、官销的“食盐官营”盐政制度，大兴盐铁之利，对食盐产、运、销专管，寓赋于官府盐价之中，以增加国税收入，于是，齐国变富，称霸诸侯。秦国商鞅变法，主张盐铁官营，专山泽之利，管山林之饶，收到了显著成效，“盐铁之利二十倍于古”，解决了“军旅之费”“国赋之急”。齐国兴盐铁之利，富国强兵，成为春秋时期的第一位霸主。

秦朝，民间制盐，官方征税。秦国延续商鞅的政策，奖励耕战、发展生产，除非特定的战略物资，一般不施行专卖制度。秦国允许民间自由开采食盐，官方加以征税。秦始皇统一六国后，并未改变盐政，只是盐税大幅提高，从而大幅推高了盐价。《史记》记载，秦朝的盐税曾经增长 20 倍，人食贵盐、盐商暴富、小民贫困。

汉初承秦制，民营、征税。私人允许经营盐业，国家征税，不过税收直接归属主管皇室财政的少府，另外诸侯国可以经营食盐，收入不归中央。汉武帝在位期间，对内实行政治经济改革，将天下的盐池收归国有，实行“完全专卖制”，对外用兵，开拓疆土，西通西域，南开黔滇，北击匈奴，由于连年用兵，国库极其紧张。为了维护祖宗旧法，采取了一系列措施。国家雇工煮盐，发给费用，山海天地的物产都归国有，不能

据为私有,对重要的产盐地设置盐官,让盐地之利尽在国家掌控之下。汉武帝实行的盐税专卖制度给中央集权带来了许多好处。汉昭帝时期,实行“盐铁专卖”征税制,直到西汉灭亡,光武帝刘秀建立东汉后,实行轻徭薄赋的政策,废除食盐专卖法,允许民间生产食盐、自由贩卖,只是在产盐较多的郡县设置盐官,征收盐税。虽然中期有过短暂的专卖制,但很快废止,东汉基本上一直坚持征税制。

魏晋南北朝,对食盐实行“完全专卖”制,设立司盐校尉主管盐政,榨取盐利。西晋统一天下后,延续曹魏政策,禁止民间煮盐,食盐由国家专卖。东晋及南北朝,从北魏至北周、北齐,盐政常有变动,时而专卖、时而征税,但仍以征税制为主,历经宋、齐、梁、陈没有更改。

隋朝及唐朝前期的一百多年,国家对盐业实行的宽松政策,无专卖、无盐税。这样的宽松政策使得产盐面积和规模都不断扩大,到了唐肃宗至德三年(758),又将食盐官营推向全国。隋文帝统一全国后,躬行节俭、轻徭薄役、休养生息,废除盐、铁、酒的专卖,对食盐既不专卖、也不征税,食盐之利与百姓共享之,隋炀帝即使横征暴敛,也没有涉及盐利。唐朝前期继承了隋的盐、铁、酒的政策,从隋开皇三年至唐开元初年的130年,中国的盐、铁、酒无税。

唐朝中后期持续130年“食盐无税”。开元10年(722年),唐朝开征盐税,安史之乱后,唐肃宗为了筹集平叛军费,实行盐铁官营。肃宗宝应元年(762),刘晏接替第五琦成为盐铁使后,创新了盐业专卖制度,民制—官运—官销变为民制—官收—商运—商销。盐的零售渠道仍由政府进行宏观调控,创新了就场征税的专卖制度,将盐税计入盐价卖给盐商,盐商交钱领盐之后,自由运销,过路州县不得征税,给朝廷带来了丰厚的收入,在刘晏上任之前,每年盐利才40万缗,上任之后的十多年后,盐利达到每年600多万缗,已占到国家财政收入的一半以上,成为财政支出的主要财源。刘晏改革盐政后,盐税快速超过600万贯,元和年间的盐税在700万贯左右,盐税一度撑起唐朝半边国库。唐朝后期,官府陆续开征

了酒税、茶税,至唐宣宗,盐税收入和占比均有所下降,盐税278年贯,占比30%,但是这一制度的影响波及整个中国古代盐业经济制度史。

北宋前期,在唐末盐政的基础上加以创新,采用“完全专卖”制;北宋中期,推出“折中法”,由商人将粮食运到边疆,核算成本,最后到盐场领取食盐销售。后期及南宋,商人交钱购买盐引,相较于“就场专卖”制,盐引法只增加了商人购买盐引的手续,但加强了对盐商的控制,因此被以后的朝代所沿用。政府让商人拿着钞、引到盐场取钱,再转销给百姓。“钞引法”在中国盐业史上产生了重大影响,为宋之后各代所沿用。宋代财政对盐税的依赖不断提高,南宋盐税对财政贡献超过30%。可以看到,宋代前期对盐税的依赖并不高,只有5-6%。王安石变法后,盐税才超越酒税,成为最大的专卖收入。南宋由于丢失领土,对盐税的依赖度更高,在领土减少、百姓减少的情况下,盐税达到1715万贯,由此可见盐价的昂贵程度。

元代在盐法制度上承袭了宋代,但盐法严苛,再加上国家对盐利无限度的追逐使得盐引越卖越贵,引价日增,农民买不起官盐就去买私盐,致使民不聊生,最终爆发了全国范围内的盐民起义。元至正十三年(1353)五月,白驹盐场盐民张士诚与其弟士义、士德、士信及李伯升等十八位壮士揭竿而起,举起了反元的旗帜,史称“十八条扁担起义”。淮南各场盐民群起响应,纷纷加入,张士诚起义军队伍迅速壮大,一路势如破竹,1356年攻占平江,即现在的苏州,在此建都,称吴王,割据江浙鲁皖四省广大地区。开始两年,张士诚还能招纳贤士,到了后来就开始享受奢靡的生活,再加上用人不当等因素,到1367年,被朱元璋打败,自缢于南京,时年47岁。

明朝的盐法制度实行的是“开中法”,由北宋“入中法”演变而来。但是由于权贵商贾投机,导致盐引过多,许多商人手中占有大量的盐引,但是政府却无盐可付。所以,到了明万历四十五年(1617年),明政府可子孙继承,无名者不得行盐,这样就等于商人有了固定的食盐专卖世袭权,这样的纲盐法一直沿用到清代。

明代盐价较低。除了崇祯末年因为农民起义而盐价大幅上涨,其它时间的盐价都不高,多数时期的价格在每斤8至10文之间。明代的盐税比较稳定,官方的产盐总量为4.91亿斤,相当于发放了245万盐引,而万历年间的盐税是130万两,因此盐引的价格为0.53两/引,合530文/引,每引200斤盐,则每斤盐隐含税收为2.65文,只有宋代的1/9。如果比较一下,宋代和明朝的隐含税率都是33%,可是两者的终端价格差了八九倍,所以盐税也千差万别。明代末期,官收场盐不足,商人经常领不到盐,积攒了大量盐引。为了清理盐引,明政府将商人所领盐引编成纲册,纲册上无名的商人不得卖盐。

清代承袭了明末的纲盐法,满清前期,盐税一直在400万两以内,到了乾隆朝接近600万两,乾隆18年达到701万两是因为两淮盐商200万两的捐献。随着满清统治者的腐化,越来越增加对百姓的剥削,盐税占财政收入的比重逐步提高,嘉庆年间达到14.4%。清代末年,由于税重、腐败,食盐运销困难,盐引销售不畅,盐商潦倒,改革势在必行。道光十二年(1832)两江总督陶澍在淮北盐区推行废引改票,收到显著的成效。在14年间,每年行销盐量是改革前的两倍,达600万引,纳税银1100万两。后因太平天国起义(1851-1864)的战乱受阻。

1840年鸦片战争以后,列强打开了中国的大门,尤其是1895年与日本签定的《马关条约》,两亿两白银的赔款使清政府已经无力承担,在不得已的情况下只好将我国的盐税作为抵押。从这个时候开始,列强就控制了中国的盐税,盐税大幅提高。道光年间的盐税超过1000万两,光绪末年的盐税达到3000万两。从此,中国的封建王朝走向了灭亡。1911年辛亥革命爆发以后,以善后为由的清政府向列强借款,使中国的盐政管理权丧失殆尽。

中华民国时期,盐税已发展为中央财政收入的三大支柱之一。1927年南京国民政府成立,为了财政需要,着手改革盐政,1931年5月公布的《新盐法》,规定每百公斤征税五元,渔盐征税零点三元,工业、农业用盐一律免税。此立法有利于减轻人民的负担。但由

于专商暗中阻挠,加之当局深恐改革后税收短少,迟迟不予实施。后因时势以及抗日战争爆发,新盐法仍未实行,然而盐税收入已很可观。据统计,1927年全国盐税收入为八千五百二十四万元;到1937年全国(东北未在内)已达二亿二千八百六十三万元,占财政总收入的22.9%。抗日战争期间,国民政府为了筹措军费,于1942年1月1日起停征盐税,实行食盐专卖,后因成绩不佳,于1945年又改专卖为征税。

1949年中华人民共和国建立,政务院于1950年1月20日颁布了《关于全国盐务工作的决定》,建立起新的盐务管理机构,确定了盐税征收原则、盐税税额和管理办法。为有利于盐务部门集中力量从事发展盐业生产,从1958年7月1日起,盐税的征收工作由盐务部门交由税务机关办理。1973年税制改革时,把盐税并入工商税中作为一个税目,但仍按原盐税制度执行。1984年9月18日国务院颁布了《中华人民共和国盐税条例(草案)》,盐税从工商税中分离出来,重新成为一个独立税种。

现行的盐税是国家在1994年税制改革时将原有的盐税一分为二,即增值税和资源税。2007年2月1日起调整盐业资源税适用税额标准。2007年9月1日起,盐(指主体化学成分为氯化钠的工业盐和食用盐,包括海盐、井矿盐和湖盐)适用增值税税率由现行的17%统一调整为13%。

### 时代变迁下盐行业税制改革的启示

基于盐税在时代变迁下的变化,对盐行业发展也提出新的课题,赋予了新的动能。首先,由于盐的税收征收载体作用已改变,盐作为税收载体的功能已弱化,从流通方式及供求关系已不是税收的重要载体。盐和食盐的专营方式也发生变化,2016年取消特许经营,使盐具有税收的功能消退;盐作为资源的属性也在弱化,盐主要有两种生产方式,一种以海水制盐,一种以矿用真空制盐。真空制盐的矿盐方法产量大、所需人工较少。海水制盐受天气等影响较大,所需人工较多,生产效率较低,无论何种方法,资源属性都较少。“十三五”期间,我国矿盐已探明储量

为 4000 亿吨,储量很丰富。所以,矿盐是发展方向,它必将渐渐成为市场化、国际化的大宗产品。鉴于上述变化,我们应加快盐行业税制改革:

启示之一:从长远看应创建盐行业世界一流龙头企业,有利于盐产品的竞争力。目前,全国注册制盐企业约 290 家,其中,食盐定点生产企业 131 家(含多品种食盐定点生产企业 36 家),盐行业“多、小、散、弱”,集中度不高具有核心竞争力的盐行业企业集团不多,应鼓励大型企业集团充分利用“一带一路”政策开拓国际市场,可重点培养创建发展 1-2 个世界一流的龙头盐行业。同时可考虑取消盐资源税,替代环境税,有利于国内盐的开采和生产盐产品的竞争力,并加入环保税的一个税目体系,进行统一管理和调节。完善盐的计税依据改革,实行从价和从量复合征收,解决由于资源税税负水平过低所带来的调节级差、资源综合利用、资源开采地补偿及收入功能弱化等问题。

启示之二:从历朝历代盐税的演变到政府盐业的管理都要放在关乎国计民生及民族生存来考量。盐是人民生活的必需品,也是化学工业及其他诸多产业领域的基本原料;食盐更是党和国家赋予盐行业保障人民身体健康的特殊任务。当前,“十四五”时期,盐行业发展仍是我国处于重要战略机遇期,从国际、国内形势看,新冠肺炎疫情、单边主义上升、保护主义抬头,全球产业链、供应链以及盐行业的进出口市场都受到一定影响,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。对此,我们要以构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的重大决策为导向,根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》,进一步优化结构,满足人民群众生活需求的多元化、多层次、健康化趋势和消费结构的升级的需求,建立布局优化、调控有序、技术升级、效益提高的新型产业体系,推动盐行业持续、健康、协调发展,促进税收的增长。

启示之三:要立足盐主业,拉长变宽盐产业链税

源口径。“十四五”期间,盐业需求量最大的两碱行业产能总量会更加趋于合理,产业结构、产品结构将进一步优化,给盐行业发展带来新的机遇和更大的挑战。我们可根据企业的资源条件和外部环境,合理发展盐化工,提升生产规模,实现产业升级;发展盐田生物、水产养殖及产品深加工,发展渔光产业,提高盐田的综合利用率。对接海水淡化项目,形成海水淡化—提溴—制盐—苦卤化工相结合的绿色海生态产业链,实现传统产业向生态海洋经济转型。大力开发盐穴资源在储能、储气等方面的应用。深化盐资源的充分利用,形成以盐、元明粉、硫酸钙等为主的多种无机矿物质产品经济结构。积极鼓励更多有条件的企业延伸产业链,发展纯碱、氯碱及其下游产品,形成新的税收价值链。

启示之四:加快盐行业新技术使用和新产品开发,促进盐产业税收持续增长。“十三五”期间,海盐受区域经济发展的影响,盐田面积逐渐减少,产能下降;井矿盐受环保政策及生产成本限制,产能增长放缓;湖盐目前产能小幅增长。“十三五”末,原盐产能 12000 万吨,产量 9640 万吨,消费量 10591 万吨,产能过剩近 2000 万吨。对此,我们要加快盐行业新技术使用和新产品开发,促进盐产业税收持续增长。积极推广井矿盐区五效、六效真空制盐工艺技术和机械热压缩制盐工艺(MVR)技术在新建制盐项目中的应用。着力开展盐穴综合利用研究及湖盐科技创新开展可再生资源的开发利用,探索风、光、牧、盐新业态。提高湖盐矿床资源利用率和回采率、降低采矿贫化率等的可持续发展。推广使用水溶开采工艺与技术。以市场需求为导向,推进盐行业供给侧改革,重点开发高中端个性化、差异化、定制化食盐产品,提高市场占比。加快研发日化生活、医药、交通融雪用盐品种,提高产品附加值,促进盐行业税收的增长。

(本文系 2022 年度盐城市政府社会科学类基金项目立项课题《时代变迁视角下的盐税溯源探析及启示》(22skC23)阶段性成果)

课题组成员:朱昌云 于云村 顾敏敏  
(作者单位:盐城市税务局)

# 文化记忆视角下盐城海盐文创产品设计研究

□ 戚凤国

## 一、盐城海盐文化历史记忆认知

习近平总书记指出,一个国家和民族的文明是一个国家和民族的集体记忆,历史文化遗产不仅是生动述说着过去,也深刻影响着当下和未来,丰厚的海盐文化即是盐城人民集体记忆中的重要部分。盐城地处黄海之滨,有两千余年的盐业发展历史,在“煮海为盐”的年代,对于盐业生产具有先天的地理优势,因遍地皆盐场而得名,是我国唯一一个以盐命名的地级城市,盐城众多乡镇均与盐文化有内在的深厚渊源,至今仍有包含“场”、“团”、“灶”、“总”、“丁”、“仓”等盐业词汇的村镇名称。境内盐场在古代属于两淮盐区,清嘉庆《两淮盐法志》记载“盐课居赋税之半,两淮盐课又居天下之半。”在明清两淮盐业鼎盛时期共计 30 盐场,而盐城境内就有 13 场,为当朝政权贡献了重要的盐产资源和盐税收入。盐城盐业生产从汉武帝元狩四年(前 119)设置盐渎县至清末民初“废灶兴垦”,一直是一种大范围、集体性的劳作生产,且其主要目的是为自身生存和政治服务,这和一般性的传统手工艺的小范围活动是有所区别的。在这一漫长阶段的文化传承中,是以连续性的集体记忆形式继承和发展,文化传播的环境、形式没有根本性变化。到清末民初“废灶兴垦”之后现代化盐业生产方式的施行,传统制盐逐渐退出历史舞台,古盐业城镇村落也纷纷转型,使得海盐文化的集体记忆在百余年间逐渐淡化。

## 二、盐城海盐文化记忆的构成

文化记忆作为一种过去和现在的互动,需要不同的媒介来支撑,不同的形式去组织,总略盐城海盐

文化的内容,其文化记忆主要由以下几个方面构成。

### (一)文字和图像

文字自诞生起,就成为记录历史的重要媒介,且具有永生的性质,人类依靠文字支撑起厚重的历史记忆。其特点一是记录历史的真实,虽然这种真实可能会被书写者的个人情感或统治阶级的意志所“渲染”,但不妨碍架构起过去和现在的联系,使现在的人们对过去有所了解、认知。如盐城及所辖县镇的地方志、历次修撰的《两淮盐法志》,以及《淮南中十场志》、《淮南纪要》、《熬波图》等方志史料,对盐政管理、生产关系、风俗文化都有记录;二是文字的思想性,文字能够跨越时代进行引导,具有积极的象征作用,更多体现在文学作品之中,清朝盐民诗人吴嘉纪诗中的“白头灶户低草房,六月煎盐烈火旁……”,让人哪怕事隔几百年,也能清晰体会到盐民的辛劳。

图像也是文化记忆的重要媒介,包括图画、建筑、雕像、器具等,随着物质性的图像在时间流逝中不断被毁坏,愈发体现出保留下来图像的弥足珍贵。文献中煮海为盐的插图、建筑中的壁画、盐宗祠中的雕塑、遗存下来的盘铁、锅丁等制盐器具,这些图像都与整个海盐文化不可分离地编结在一起,以一种视觉凝固性地姿态承载着海盐历史记忆,并被赋予强烈的情感以加强记忆。

### (二)地点和空间

地点是用来整理文化记忆的顺序以及方便这些记忆被重新找到的,是回忆的载体。其对于文化的保留、挖掘及其回忆空间的建构具有重要意义。不仅因为它们能够通过把回忆固定在某一地点的土地之

上,使其得到固定和证实,它们还体现了一种持久的延续。如安丰、新兴、小海、便仓等村镇,都是古代盐场或盐仓所在地,大丰草堰古盐运集散地保护区是现存国内最大、海盐文化遗迹最为丰富的区域,西溪古镇曾是历史上盐税的主要征集地,并有北宋时期的三位名相吕夷简、晏殊和范仲淹早期都曾在此做过盐税官员,阻挡海潮的范公堤,运盐的串场河等等,这些地点和地点之上建筑的空间都体现着文化的传承和记忆的隐喻,而出于人们对范仲淹的感激敬仰,对盐宗的敬畏崇拜,范公祠、盐宗祠这类建筑空间会升华成为一种纪念性的文化记忆。

### (三)仪式和节日

一般文化记忆的维系是专职传承人员的任务,如文化遗产传承人、相关机构的研究人员等,而广泛的集体人员对于文化记忆的获取,则以集体人员的集会和在场参与完成。仪式和节日即是其中首要的组织形式,通过定期重复,强化集体认同,保持文化一致性和传承发展,这也是文化传播在传统风俗中的一种体现。在盐城悠久的制盐历史中,盐民都是靠天吃饭,靠海晒盐。因此长期形成并流传着特别的风俗,影响较大的有盐婆生日、祭盐宗、祭张王、晒龙盐、烘缸会等。每年农历正月初六为盐婆生日,盐民到滩头或风车头贴盐婆画像、点烛、焚香、放鞭炮、烧纸磕头,烧纸名为“烧盐婆纸”或“烧滩头纸”,通过祭祀祈祷以求产盐又好又多。农历三月初三是开晒日,盐民生火烧盐之前,要先祭盐宗、供三牲、烧香烛、行三跪九叩之礼。秋后灭火休煎,也要祭之,感谢盐宗保佑当年盐产丰收。盐民的仪式活动根据属地规模排场大小不同,一般盐场组织排场大,团灶组织排场小。

### 三、记忆场域与意义再生

由于生产生活方式的巨大变化,海盐文化记忆已日渐淡薄,从文化记忆的视角进行深度挖掘,在文创设计领域传播盐城海盐文化,唤醒记忆,促进今人对海盐文化的认知和认同,建立古今的文化关联性尤为必要。海盐文化记忆的多种场域具有不同的意义和象征,需要不同的设计手段进行表现,使其意义再生。

#### (一)强化形象符号

代际更迭,社会语境的变化,原本的纪念之地逐渐变为回忆之地甚至遗忘,如盐宗祠、龙王庙等。为此,有必要加强海盐文化形象符号的认知。盐宗祭拜是古时盐民非常重要的仪式活动,在此方面盐城有其自身特色,盐城盐宗祠是国内唯一人神共祭,五宗同拜的盐宗祠,供奉有产盐之宗夙沙氏、经盐之宗胶高、管盐之宗管仲、盐盘大圣和盐婆娘娘。在文创产品开发中,即可对盐宗形象在保留基本特征的基础上重新设计,以强化其感官形象认知。文化记忆不是历史,其核心在于建立过去和现代的联系,构建其当代性的意义,具有发展演变的特征。因此在盐宗形象构建时,可采用更适合当下人们乐于接受的方式进行设计,把盐宗形象艺术化处理融入到书签、磁吸等产品中,实用和趣味相结合,且不必限定于盐宗祠地点即可感受盐宗形象(见图1)。



图1 盐宗书签

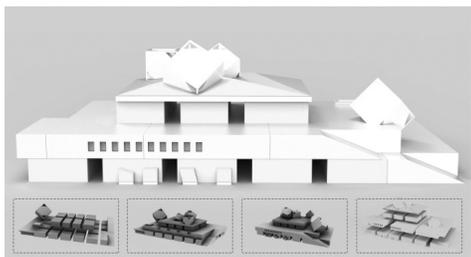


图2 海盐博物馆橡皮模组

#### (二)重组结构形式

在文创产品开发中,一些代表性的器物、建筑的形式、结构特征是设计研究的重要对象。传统器物、建筑本身即是历史、文化的载体,其结构形式特征即是当时社会环境下功能、审美的普遍性认知印象,虽然作为一种人造物的存在,却蕴含了丰富的隐喻和象征意义。如范公堤、三贤祠、海春轩塔等古建遗存,

不仅具有物质化遗产的功能特征，还镌刻着千百年来人们的精神信仰和文化遗产。同样盐城海盐博物馆建筑造型虽然是以一种现代化的建筑形式进行表现，却处处流露出盐的印迹，成为当下人们对盐城海盐文化的感官体验和了解海盐文化的重要途径，这也正是文化记忆中建立过去和现代之间联系的一种实证体现。盐城中国海盐博物馆于2006年经国务院批准成立，是全国唯一一座反映中国海盐历史文明的专题博物馆。对于这种纪念性建筑的扩大性传播，可以通过文创设计使之成为一种便携和美观并存的实用性产品，保留外观特征对其结构进行重组即为其中一种重要方法。设计中对海盐博物馆建筑造型进行模块化分解，每个模块以穿插拼接的方式连接组合，构成海盐博物馆造型的橡皮模组，既可拆下单体模块作为橡皮使用，还可作为拼接组合的积木式娱乐活动(见图2)，把海盐文化传播融入到学习、娱乐活动中。重组结构形式作为一种设计手法，可以在海盐历史记忆传承过程中，扩展其文化的表现形式，形成一种更利于现代性传播的文化认知。

### (三)构建意义映射

文化传承不仅是通过有意识地建立传统而连续进行的，而且可以下沉到更深的层次中，如文化记忆的现代性转译，使之服务于当下的社会活动。正如文化传承不仅包含历史记忆的存储，还包括功能性的转变。为此，为使其更好的被理解和接受，可以进行合乎逻辑的意义转变和映射。在“煮海为盐”的时代，盐民的生活是异常艰苦的，属于封建等级制度下被剥削的底层，整日辛勤劳作又无可奈何，但也体现了盐民吃苦耐劳的优秀品质，当然也有反抗精神，如张士诚等人的“十八条扁担起义”。其中吃苦耐劳的品质是宝贵和值得传承的，可以通过文创设计使其映射到使用者的具体行为中，如盘铁煎盐的海盐制作方法。盘铁是唐、宋、元、明时期先民制盐的重要器具，由预先模制铸造的铁块拼接而成，下面火烧，上面煎盐卤。厚重的盘铁日夜煎烧、火伏不停，不仅产出了晶莹的海盐，更是凝聚了盐工们夜以继日的辛劳汗水。通过借鉴煎盐时上下层结构关系和盘铁的

形式特征，设计成砚台组合套件，内外双层，内层模拟盘铁形状特征，外层上盖表面为模拟盘铁拼接的压纹形式。内外两层的开合及内外层之间连接分离均通过具有盘铁边缘“龟脚”特征的卡槽旋转完成(见图3)。此文具设计即是把煎盐中不畏辛苦的精神映射到学习活动中，使学生既能了解古法制盐方法，又能从中领会学习过程中锲而不舍的含义。

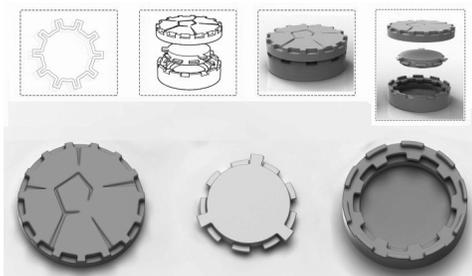


图3 盘铁砚台套件

### (四)延拓多元载体

跟随技术的进步，文化记忆的存储媒介在不断演变，其表现载体也呈现多元的方式。若要建立过去和现在更好的互动交流，则必须准确把握信息智能时代载体的形式演变，探索符合当下生活方式的表现手法，用更适合的载体输出其价值意义，在时空、场景、情境等方面探索更多可能性。尤其是对于代际较远的年轻一代的文化输入，由于生活方式的完全断裂，想让其接受和理解，在场式的体验尤为重要。如“担灰滩晒”、“上卤煎盐”、“捞洒撩盐”等制盐工序，完全还原场景会受到地理位置、空间、气候、安全等多方面限制，为使古法制盐工艺能够被深入了解，可采用VR虚拟现时技术让人们得到沉浸式体验。海盐文化包含生产、税收、盐商、建筑、文学等多个方面，在时空场域均已转变的现时状况下对其文化传播，要切合时代需求，延拓多元载体。

(本文系2022年度盐城市政府社科基金项目立项课题《盐城海盐历史记忆的现代性设计转化》(22skC139)阶段性研究成果)

课题组成员:王文广 夏春晖 朱金华 钱峰

王瑾 季友观

(作者单位:盐城工学院 等)